



UFRJ

**Universidade Federal do Rio de Janeiro**

**Instituto de Planejamento Urbano e Regional**

**Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social**

YAGO DE AVILA VIAL

**SUBORDINAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA AO SETOR PRIVADO:**

Reflexões a partir da política de segurança pública e o Porto Maravilha,  
Rio de Janeiro

Rio de Janeiro  
2019

YAGO DE AVILA VIAL

## **SUBORDINAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA AO SETOR PRIVADO:**

**Reflexões a partir da política de segurança pública e o Porto  
Maravilha, Rio de Janeiro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior

**Rio de Janeiro  
2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

V599s      Vial, Yago de Avila  
Subordinação da gestão pública ao setor privado:  
reflexões a partir da política de segurança pública e  
o Porto Maravilha, Rio de Janeiro / Yago de Avila  
Vial. -- Rio de Janeiro, 2019.  
79 f.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Junior.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade  
Nacional de Direito, Instituto de Economia,  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e  
Regional, Bacharel em Gestão Pública  
Desenvolvimento Econômico e Social, 2019.

1. Governança Neoliberal. 2. Parceria Público  
Privada. 3. Segurança Pública. 4. Porto Maravilha.  
5. Centro Presente. I. Santos Junior, Orlando Alves  
dos, orient. II. Título.

YAGO DE AVILA VIAL

## **SUBORDINAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA AO SETOR PRIVADO:**

**Reflexões a partir da política de segurança pública e o Porto  
Maravilha, Rio de Janeiro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social..

Aprovado em: 05/07/2019

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. D.r Orlando Alves dos Santos Junior – IPPUR/UFRJ  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

---

Prof<sup>a</sup>. D.ra Rosangela M. Luft  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

---

M.a Mariana da Gama e Silva Werneck  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, por toda força, saúde e às preces atendidas.

A minha mãe, Marcia, por todo carinho, amor e educação. Se aqui estou devo enormemente a sua garra na criação dos seus filhos, sempre buscando os melhores caminhos, dando os melhores conselhos e nos preenchendo com seu amor. Meu maior exemplo do que é amor sempre será seu carinho.

Ao meu pai, Vilmar, por toda força, garra e dedicação que levo como exemplo para minha vida e minha futura família. Sua honestidade e hombridade foram ótimos espelhos para minha vida.

A minha amada Mariana, por todo companheirismo, força, paciência e por sempre acreditar no melhor de mim. Todo esse ciclo da faculdade seria muito mais difícil se não tivesse o seu abraço para me dar paz. Obrigado por todos os momentos maravilhosos, por sua paciência e sua paz.

Ao meu orientador, Prof Orlando, pelas incríveis contribuições, por dedicar seu tempo em contribuir com esse trabalho e por todo apoio tão importante.

A minha irmã, Yasmin, por me ensinar todos os dias que também somos exemplos para outras pessoas, a elas devemos sempre o melhor de nós mesmo.

Aos meus amigos pelos momentos alegres, debates e conhecimento, foi importante saber que não estamos sozinhos na luta.

A UFRJ, por me acolher tão bem e por me proporcionar momentos incríveis, por me preparar para novos desafios, me apresentar tanta diversidade de ideias e pessoas e entender que a educação é muito mais do que uma sala de aula.

Ao Colégio Pedro II, por me dar toda base e me oferecer o melhor do ensino público, gratuito e de qualidade.

## RESUMO

A partir dos anos 1990, progressivamente o Rio de Janeiro passou a adotar um novo modelo de governança da cidade marcadamente empreendedorista neoliberal, que o acompanhou por mais de 20 anos, e ainda continua. O objetivo desse trabalho é refletir sobre como esse novo modelo se materializa em políticas públicas onde o público se subordina ao privado. Essa reflexão tem como foco o projeto Porto Maravilha e especificamente a política de segurança pública que dialoga com essa empreitada, que pode ser denominada de segurança subordinada. Neste percurso, veremos como a cidade do Rio de Janeiro adentrou nesse novo modelo (seguindo com suas especificidades), e observaremos como as políticas de segurança pública também sofreram influências dessa mudança. A síntese desta subordinação pode ser expressa no projeto Centro Presente, que carrega consigo as mesmas lógicas de subordinação do Porto Maravilha, além da influência das outras políticas de segurança pública. Para esse fim, será explorado as bibliografias sobre o tema, além de reportagens que ajudarão a mostrar como a agenda pública agora é subordinada às vontades dos agentes privados. Nas considerações finais, a reflexão indica que apenas com uma sociedade civil ativa, que eleve as vozes populares, com atuação permanente e organizada, será possível exercer o pleno exercício da democracia e fazer com que o Público atue em nome do Interesse público – ou seja, de todos, não de particulares.

**Palavras-chave:** Governança Neoliberal. Segurança Pública. Porto Maravilha. Centro Presente. Parceria Público-Privada.

## **ABSTRACT**

From the 1990s, Rio de Janeiro began to adopt a new governance model of the city markedly neoliberal entrepreneurial, which has accompanied it for more than 20 years, and still continues. The objective of this work is to reflect on how this new model materializes in public policies where the public is subordinated to the private. This reflection focuses on the Porto Maravilha project and specifically the public security policy that dialogues with this undertaking, which can be called subordinate security. In this course, we will see how the city of Rio de Janeiro has entered this new model (in their specificities), and we will observe how public safety policies have also been influenced by this change. The synthesis of this subordination can be expressed in the Centro Presente project, which carries with it the same logic of subordination of Porto Maravilha, as well as the influence of other public security policies. To this end, bibliographies on the topic will be explored, as well as reports that will help show how the public agenda is now subordinated to the wishes of private agents. In the final considerations, the reflection indicates that only with an active civil society, which will raise popular voices, with a permanent and organized performance, will it be possible to exercise the full exercise of democracy and make the Public to act in the name of public interest - that is, of all, not of individuals interests.

**Keywords:** Neoliberal Governance. Public security. Porto Maravilha. Centro Presente. Public-private partnership.

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 PORTO MARAVILHA E A ONDA NEOLIBERAL .....</b>	<b>12</b>
2.1 Breve História .....	12
2.2 A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha .....	14
2.3 O Rio na moda neoliberal .....	21
2.4 Especificidades cariocas .....	28
<b>3 A SEGURANÇA DA CIDADE NEOLIBERAL: DA SEGURANÇA PÚBLICA A MILITARIZAÇÃO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>36</b>
3.1 A construção da “Cidade Segura” .....	37
3.2 “SIM” e a política de Gestão por Resultado.....	39
3.3 A UPP .....	45
3.4 A Urbanização Militarizada e a política de extermínio .....	51
<b>4 A SEGURANÇA PÚBLICA SUBORDINADA – A “PPP” DA SEGURANÇA.....</b>	<b>59</b>
4.1 Da “Lapa Presente” ao “Centro Presente” .....	61
4.2 Desdobramentos da Segurança Subordinada.....	67
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO A – QUADRO ORIGINAL DE NEIL BRENNER (2009) “MOMENTOS DESTRUCTIVOS Y CREATIVOS DE LA URBANIZACIÓN NEOLIBERAL” .....</b>	<b>79</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Foi nos últimos anos, segundo Harvey (2005), a partir da crise nos anos 1970 e mais especificamente nos anos 80, que o centro do mundo capitalista observou uma mudança na condução das cidades (quanto a sua gestão e planejamento) do administrativismo burocrático para o empreendedorismo urbano. Nas cidades estadunidenses (e também na governança local do Reino Unido), a gestão da cidade passa a ganhar novos contornos, com vínculos mais estreitos entre o setor público e o privado.

Diante de crises do governo central, os governos locais começam a tomar as rédeas do planejamento urbano e o principal modelo foi criar parcerias diretas entre o setor público e privado para melhor condução dessa nova empreitada. Os governos locais começam a buscar nessa parceria a solução de problemas locais que o governo central não conseguia mais solucionar. Também é importante pontuar o crescimento do neoconservadorismo, a racionalização do mercado e as privatizações nacionais. Tudo isso combinado também com a sensação de crise estrutural, com a desindustrialização e desemprego disseminados. O “empreendedorismo” surge como uma solução dos problemas para as cidades.

E, de certa forma, para o novo liberalismo, já não era mais necessário o governo central, já que o governo local poderia receber diretamente o capital internacional. As cidades realizam no âmbito das metrópoles a transição do fordismo-keynesianismo para o neoliberalismo (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO, 2013), caracterizada pela ideia de o bem-estar ser atingido pela maximização da liberdade empresarial por dentro da institucionalidade, tendo o Estado o único papel de criar e preservar novos quadros institucionais apropriados para essa prática (HARVEY, 2008, p.2 apud SANTOS JUNIOR; NOVAES, 2016, p. 14).

Quando trazemos para a realidade da periferia do mundo capitalista, já não falamos dos anos 80 e sim do tempo presente. Vivemos a transição – e já podemos falar de concretização – da chegada desse novo modelo de planejamento: “As cidades brasileiras estão, com efeito, sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam alternativas espaços-temporais para a permanente crise de sobreacumulação do capitalismo financeirizado.” (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO 2013, p.24). No mundo e no Brasil, a cidade não é mais tratada como coisa, mas sim uma

mercadoria ou, nas palavras de Harvey, “faz parecer como se as ‘cidades’ pudessem ser agentes ativos(...)” (HARVEY, 2015, p. 169).

Apesar de algumas especificidades, trazidas por Santos Junior e Ribeiro (2015), como a disputa por múltiplas gramáticas da política urbana brasileira (clientelismo, corporativismo e patrimonialismo) e a luta pela construção do direito à cidade desde a Constituição de 88 (materializado pelo Estatuto das Cidades e posterior Estatuto das Metrópoles), algumas coisas se encaixam principalmente nos anos presentes, pós Copa do Mundo e Olimpíadas (2014 e 2016, respectivamente). A governança empreendedorista empresarial tem os seguintes elementos centrais, observados por Harvey (2005): primeiro, a coalizão que sustenta a governança empreendedorista é fundada na noção de parceria público privada, integrando o poder local tradicional que tenta atrair novas fontes de financiamento, além de novos empregos para a cidade e o mercado, visto como aquele que tem essa solução. Em segundo, essa atividade seria especulativa, subordinadas ao mercado. Com isso, todos os riscos seriam assumidos pelo poder público, somando-se todos os percalços e custos de qualquer especulação e os benefícios angariados pelo privado. Em terceiro, as intervenções focariam em um lugar específico da cidade, e não nela integralmente como território.

Harvey (2005) também aponta quatro opções relativas ao empreendedorismo: exploração de vantagens específicas do local; melhoria da posição competitiva quanto a divisão espacial do consumo; obtenção das atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e seus processamentos (incluindo aqui a mídia); e, por último, obtenção de vantagens competitivas com respeito à redistribuição de superávit dos governos centrais. Essas opções não se excluem e dependem da natureza da coalizão local, combinação dos ritmos de estratégias, recursos específicos e poder de competição. Toda essa esfera faz com que as cidades entrem de vez na lógica capitalista, e cria, não obstante, competição entre as cidades. Está criado o jogo.

Como estratégia para criação desse “pacto” temos, segundo Harvey (2005), subsídios aos consumidores ricos, atração e incentivo a empresas influentes, entrega de atividades de controle, entre outros, tudo isso às custas do consumo coletivo local da classe trabalhadora e dos pobres da cidade. Na Inglaterra, a orientação dos investimentos de progresso foi regido pelos proprietários, focada

para os negócios, mercado e concorrência, e não para empregos e pequenos negócios.

Toda essa nova ideia da urbanização neoliberal, como constatado por Santos Junior e Novaes (2016), são observados no Rio de Janeiro atualmente. O ajuste espacial na cidade, inclusive com o poder público como promotor dessa urbanização, com subordinação aos interesses do mercado, é materializado tanto na construção da cidade para a Copa e Olimpíadas Rio 2016, quanto nas mudanças específicas da cidade (características desse modelo), como a região da Barra da Tijuca, Zona Sul e o objeto desse trabalho, o Porto Maravilha.

O foco do trabalho será justamente a materialização da subordinação do Poder Público ao privado, que não caracteriza uma “parceria” público-privado, mas sim a manipulação local obtida pelo controle privatista de parte da máquina pública (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO, 2015). Assim, nota-se “(...) riscos da subordinação da gestão de equipamentos e de espaços públicos à lógica do mercado, tendo em vista que as empresas gestoras desses equipamentos e espaços públicos passam a tomar decisões vinculadas à eficácia econômica e à maximização do lucro de seus investimentos” (SANTOS JUNIOR; NOVAES, 2016, p. 18). Sendo assim, o foco passa a ser o do mercado, impedindo qualquer força de participação popular pelas vias democráticas e burocráticas na construção de uma Cidade de Direitos. Caso a participação popular fosse permitida, não seria para os atuais moradores da região, mas sim para os novos (como observado por Santos Junior e Novaes (2016) através do processo de gentrificação e remoções).

Dessa forma, o objetivo desse trabalho acadêmico é refletir os processos de subordinação da gestão pública à lógica do mercado, tomando como exemplo a Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro, especificamente às políticas de segurança pública que fazem paralelo a este projeto. Assim, buscaremos identificar alguns dos mecanismos por meio dos quais essa subordinação ocorre.

Visando atingir este objetivo, esta monografia está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo buscaremos, ancorados na bibliografia crítica, interpretar as transformações urbanas da região portuária do Rio de Janeiro como uma urbanização neoliberal, que se expressa exatamente na subordinação da gestão pública ao mercado. Para isso, será apresentado o caso da Operação Urbana

Consortiada do Porto Maravilha, fazendo uma tomada histórica, mostrando que muito do que Harvey disse, descrito na introdução, está realmente materializado nesse caso. Nesse capítulo, aprofundaremos essa questão abordando como o Rio de Janeiro adentra na lógica neoliberal, focando principalmente a partir dos anos 90. Também será tratada a materialização do neoliberalismo internacionalmente, além de entender as especificidades do caso carioca.

Em seguida, no segundo capítulo, começaremos a refletir sobre os mecanismos concretos que materializam esta subordinação do público ao privado. Esta questão será discutida com foco na política de segurança pública, que é um setor fundamental que possibilita a entrada da lógica empreendedora urbana na cidade. Iremos abordar como se deu a política de segurança pública no Rio de Janeiro nos últimos 10 anos, além de observar nessas políticas como o neoliberalismo atua ou como o público se moldou para o mercado, dividindo-se em três partes: o Sistema de Metas, as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) e a intervenção federal na segurança pública em 2018. Nesta parte traremos tanto levantamentos bibliográficos sobre o tema quanto documentos do setor público que abordam essa questão, como dados da segurança pública. É importante ressaltar que o foco da abordagem é a governança pública em prol do mercado.

Entretanto, será necessário buscar um elemento recente na segurança pública para demonstrar o controle da gestão pública pelo mercado: o projeto Segurança Presente, materializado na região portuária pelo Centro Presente. Faremos isso no terceiro capítulo, fechando um ciclo de discussões que se concretiza nessa empreitada. É fundamental falar dessa operação, pois veremos como um ente privado (a Fecomércio) atua ativamente num setor estritamente público, que é a segurança pública. Para esse capítulo, será necessário um levantamento de documentos públicos, como os contratos de parcerias estabelecidos, além de reportagens sobre o tema, principalmente por ser algo recente, além de um levantamento bibliográfico do assunto.

Concluiremos esse trabalho refletindo sobre as consequências dessas transformações para o campo da Gestão Pública. Uma delas é que através da enumeração prática de como ocorre essa subordinação, demonstre-se que esse não é o melhor caminho para a construção de um campo de públicas democrático, tampouco uma administração pública eficiente, ajudando a derrubar o mito de que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são as fórmulas perfeitas para a gestão

pública. Outra principal contribuição será demonstrar que através da lógica entreguista e “subordinatista”, é impossível haver o controle social da gestão pública, muito menos a democracia.

Só é possível o diálogo popular com as forças democráticas e administrações regidas por uma lógica burocrática acessível (e não que dificulte). Quando colocamos o planejamento e gestão de um espaço sobre as rédeas do mercado (como é feito pelo urbanismo neoliberal), estamos sob domínios de outras forças, realizadas através de coalizões, contratos e negócios, algo intangível para o povo de nenhuma maneira, apenas possível se os entes controladores desse espaço quiserem. Não há uma força legal-burocrática que tome conta dessas relações, elas são simplificadas propositalmente. Por esse motivo, é necessário entendê-las, compreendendo como as relações que aconteceram nos países centrais se encaixam na lógica brasileira e onde elas se materializam. Esse entendimento é importante pois, apenas compreendendo-o, pode-se pensar uma gestão pública que realmente resgate a administração acessível, universalista e enfim criar uma participação popular democrática. Como dito por Harvey, talvez seja possível uma soma não zero, mas o jogo atual é de perde e ganha e, atualmente, apenas o poder público perde; com isso, o povo e as forças democráticas também perdem.

## 2 PORTO MARAVILHA E A ONDA NEOLIBERAL

Ao longo desse capítulo iremos destrinchar melhor o empreendedorismo urbano de forma prática no Porto Maravilha, demonstrando como isso leva a subordinação público-privada. Traçando o paralelo entre cidade neoliberal e Porto Maravilha, base desse capítulo, teremos um embasamento para compreensão da materialização da subordinação pela segurança pública. Na primeira seção será feito um breve resgate do histórico do projeto e como foi implementado. Em seguida, buscaremos caracterizar a operação urbana do Porto Maravilha. Na terceira parte, abordaremos a relação entre a cidade neoliberal e essa empreitada e, por fim, na quarta sessão buscaremos mostrar as especificidades do empreendedorismo urbano no Rio de Janeiro, para posteriormente focarmos no tema da segurança pública, que será objeto do segundo capítulo.

### 2.1 Breve História

Até se chegar a Lei complementar 101 de novembro de 2009, que estabeleceu a Operação Urbana Consorciada (OUC) na região do Porto Maravilha, não foi um processo tão rápido e fácil. De fato, ela só foi possível no contexto de crescimento da economia nacional no período associado aos megaeventos Copa do Mundo e Olimpíadas, ocorridas em 2014 e 2016, respectivamente.

(...) o prefeito Eduardo Paes conseguiu lançar oficialmente o Porto Maravilha em apenas seis meses de gestão. Diferentemente do que ocorreu antes, a revitalização contou com o apoio efetivo dos três entes federativos, desdobrado em convênios, programas e regulações, e a aprovação da grande mídia – um processo impulsionado pelo caráter de urgência da preparação da cidade para receber a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. (WERNECK p. 86, 2016)

Antes desse processo a ideia de revitalização do espaço na região portuária já existia pelo menos desde os anos 80. Segundo Nelson Diniz (2014) “as primeiras propostas de revitalização da região portuária, elaboradas pela Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e por outros atores da iniciativa privada, surgiram no contexto da crise econômica do país, do estado e da cidade do Rio de Janeiro, na década de 1980.”<sup>1</sup> Ainda que essa ideia não tenha prosperado, serviu

---

1 OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **E-book Porto Maravilha: o imaginário da revitalização.** Rio de Janeiro, 12 jun. 2014. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/e-book-porto-maravilha-o-imaginario-da-revitalizacao/>. Acesso em: 5 abr. 2019.

para criar um pensamento inicial que perdurou por algum tempo. Entre tentativas e falhas, a partir do início dos anos 2000 começam os primeiros planejamentos concretos vislumbrando a revitalização da região portuária.

Por exemplo, um sonho antigo de muitos gestores era a derrubada da (agora) antiga via expressa Elevado da Perimetral.

A ideia de demolir o Elevado da Perimetral começou a ser debatida mais intensamente a partir da gestão do ex-prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2000). Mas faltavam recursos. A solução surgiu em 2010. Parte do dinheiro da parceria público-privada do Porto Maravilha pagará a demolição de um trecho da Perimetral. A parte que será mantida por enquanto, da Praça Mauá até próximo ao Aeroporto Santos Dumont, vai ser demolida com recursos da prefeitura. Os R\$ 592 milhões necessários virão de um empréstimo do BNDES.”(MAGALHÃES, 2013)<sup>2</sup>

Uma das justificativas era justamente como esse “monstrengo” (como era chamado pela imprensa na época) atrapalhava a vista tanto de quem chegava na cidade do Rio por navios, como a vista para o mar de quem estava em terra. Para um projeto que buscava a revitalização da região visando o mercado imobiliário, tudo começaria por ali, pois era um marco inclusive para a prefeitura. Em entrevista, Eduardo Paes (então prefeito da cidade do Rio de Janeiro) disse na época que “A Perimetral era como o Muro de Berlim, que separava a cidade da sua razão de existir que é a Baía de Guanabara. (...). Foi ali no porto que o Rio de Janeiro começou, o encontro da cidade com a sua história. As pessoas estão entendendo que essas obras [de revitalização da Zona Portuária] são para melhorar a cidade, para reencontrar a história do Rio<sup>3</sup>. De fato, a Perimetral é um ponto fundamental para dar início na compreensão do processo de empreendedorismo urbano na cidade do Rio de Janeiro.

Como percebido, existiu uma grande movimentação política que não começou no governo Eduardo Paes. Desde o primeiro governo de César Maia (1993 – 97) o Rio de Janeiro vive uma onda neoliberal, passando pela gestão de Luiz Paulo Conde, seu aliado político (1997 – 2001), retornando a César Maia (2001 – 09) e, por fim, ao Eduardo Paes (2009 – 2013), também apadrinhado por Maia. Todos eram pertencentes do mesmo grupo político que prosperou por longos 20 anos,

---

2 MAGALHÃES, Luiz Ernesto. A História secreta da Perimetral. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 2 dez. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-historia-secreta-da-perimetral-10670321>. Acesso em: 9 abr. 2019.

3 O DIA. Eduardo Paes compara derrubada da Perimetral à queda do Muro de Berlim. **O DIA**, Rio de Janeiro, 5 dez. 2014. Disponível em: [https://odia.ig.com.br/\\_conteudo/noticia/rio-de-janeiro/2014-12-05/eduardo-paes-compara-derrubada-da-perimetral-a-queda-do-muro-de-berlim.html](https://odia.ig.com.br/_conteudo/noticia/rio-de-janeiro/2014-12-05/eduardo-paes-compara-derrubada-da-perimetral-a-queda-do-muro-de-berlim.html). Acesso em: 5 abr. 2019.

criando uma hegemonia que o Rio nunca assistira desde 1960<sup>4</sup>. Não eram os únicos nomes, mas em resumo, a ideia de dar um novo rumo para o planejamento da cidade envolvia uma grande coalização de poder com grupos econômicos, grupos empresariais, investimento internacional, entre outros, detalhada no trabalho de Mariana Werneck (WERNECK, 2016). O que de importante podemos destacar é que não foi uma coalizão que começou com a Copa e Olimpíadas, mas sim houve um grande planejamento, e de fato só foi possível chegar a derrubada da perimetral graças ao planejamento feito por esse grupo por longos vinte anos e à coalizão entre os entes da federação para concretização desses eventos. Sem ambos seria impossível se chegar ao Porto Maravilha. Por exemplo, o que sempre impedia o planejamento e sua concretização na região, assim como o alto preço da derrubada da perimetral e da revitalização do espaço, era o fato do Governo Federal controlar muitos terrenos na região. Com a coalizão entre os entes finalmente esse entrave foi resolvido e a privatização dos terrenos foi iniciada.

## 2.2 A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha

O Porto Maravilha é uma Operação Urbana Consorciada (OUC) concedida pela Lei Complementar nº 101 de 23 de novembro de 2009:

Esta Lei Complementar institui a Operação Urbana Consorciada - OUC da região do Porto do Rio de Janeiro, na Área de Especial Interesse Urbanístico – AEIU criada nesta Lei Complementar, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, com o objetivo de

---

4 Essa questão merece nota. Em resumo, a partir de 1960 até 75 o Rio de Janeiro (que deixou de ser capital federal e se tornou estado federativo até 1975, quando fundiu com o estado Rio de Janeiro) teve sua primeira eleição por sufrágio universal nesse início da década de 60. Do final desse período (1960 – 75) até 1986, o prefeito era nomeado pelo governador do estado do Rio de Janeiro. Mesmo se tratando de um período de ditadura, entre 75 e 86 não houve uma hegemonia política que se perpetuasse por tanto tempo (ou da ARENA ou MDB, num sistema bipartidário que separava os apoiadores da ditadura na ARENA e a “oposição” que a ditadura permitia no MDB, até o ano de 1980. De 80 a 86 também não houve hegemonia). O partido de Brizola, PDT, de fato elegeu 2 prefeitos, que se somariam ao período de 83-86, no qual foram prefeitos nomeados pelo então governador Brizola na época. Entretanto, por exemplo, Saturnino Braga rompera no meio da gestão de 86 a 88 com os trabalhistas, além de Conde (o mesmo do César Maia) no final da gestão, que já não conversava mais com o partido de Brizola e rompeu com o mesmo. Mas mesmo somando o período de 83 a 93, final do governo Conde, chegaríamos a 10 anos Brizolistas, que é superado pela marca do governo neoliberal, de 20 anos. Interessante notar que Conde muda radicalmente e abandona toda a ideia do antigo partido, pois em seu governo estadual (no estado do Rio de Janeiro) de 95 a 99 realizou grandes privatizações, alinhando-se com empresários e de fato praticando uma gestão neoliberal. Aliás, nem considerando o período de Vargas (30 a 45 e, depois, 51 a 54), quando os prefeitos do Distrito Federal (então Rio de Janeiro) eram nomeados pelo presidente, se nota tamanha hegemonia, pois não se completaria os 20 anos, mesmo que somasse os 2 períodos varguistas.



alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de parte das Regiões Administrativas I, II, III e VII, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2009)

Além disso, essa lei também modifica o Plano Diretor Municipal da cidade do Rio de Janeiro, alterando zoneamentos da região, modificando gabaritos, entre outras providências. Previamente, ainda sobre as leis que cercam essa operação, foi criado, por meio da Lei Complementar 201/2009, a Área de Especial Interesse Urbanístico – AEIU, que permitiu a criação da OUC.

Ainda sobre a alteração no Plano Diretor, há um fato curioso. Tão era a necessidade de acelerar os processos para criação do Porto Maravilha, que o Plano Diretor na época já estava em discussão para sua revisão periódica definida pelo Estatuto das Cidades (que ocorre de 10 em 10 anos). Porém, as mudanças para a região portuária passaram na frente de todas as discussões e a OUC foi aprovada com grande rapidez. “O resultado foi a alteração pontual do Plano em 2009 para atender ao projeto de OUC do Porto, enquanto o processo de revisão do Plano só foi de fato concluído no início de 2011” (CARDOSO e SILVA, apud WERNECK, p. 90, 2016).

Esse empreendimento tem como objetivo a revitalização da região portuária, ressignificando o espaço e criando uma nova lógica para a região, a lógica empreendedora urbana. O objetivo passa longe de revitalizar o espaço para a melhoria dos moradores locais, revitalização com participação popular e para população que mais precisa, como observado em Cardoso (2013). De fato, o objetivo sempre foi usar um espaço dito abandonado e entregá-la à especulação imobiliária.

[O Porto Maravilha é um] plano integrado de intervenção que contempla a alteração de usos, parâmetros edifícios, novos sistemas viários e de transporte público além de um plano urbano e paisagístico que transformará a região num local atraente para moradia e trabalho (...). Este é o intuito das intervenções: transformar a região da zona portuária numa área dinâmica que seja uma nova referência de planejamento urbano para a cidade. Pretende-se seguir o exemplo de cidades ao redor do mundo como Buenos Aires, Nova Iorque, Baltimore e Roterdã, entre outras, que ao recuperarem suas áreas portuárias degradadas, dinamizaram suas economias e ganharam mais um ponto de interesse turístico. Assim, ganharão também as áreas em seu entorno, para onde esta renovação se irradiará através de melhorias da ambiência local e dos fluxos da cidade, além de todos aqueles que usam a região de alguma forma (Estudo de Impacto de Vizinhança, s/d, p.17; apud CARDOSO, p. 72, 2013).

Esse trecho nos traz alguns pontos importantes que trataremos na próxima seção, mas desde já é importante ressaltar que o projeto sempre teve o intuito de replicar as outras revitalizações portuárias, como um modelo/fórmula pré-fabricada que se desejava replicar na cidade.

A OUC ocorre num espaço de cinco milhões de metros quadrados que se estende (integralmente) pelos bairros de Santo Cristo, Gamboa, Saúde e (em partes) também pelo Centro, Caju e São Cristóvão. Está localizada praticamente em toda Região Administrativa I (I RA - Portuária), dentro da Área de Planejamento 1 (AP 1) e AEIU da Região Portuária. No local vivem em torno de 32 mil habitantes<sup>5</sup>.

Sua administração é feita pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP, criada pela prefeitura na forma de uma sociedade de economia mista, com a finalidade de promover o desenvolvimento da Região. É ela que administra a OUC, assim como também gerencia as Parcerias Público-Privadas com as empresas que realizam as intervenções na região. Além disso, também intermediou a negociação em torno dos terrenos públicos dos entes públicos federais, estaduais e municipais, terrenos estes que foram privatizados visando promover a dinâmica imobiliária da região. Por ser uma economia mista, a CDURP está aberta para participação de outros entes, “assim como entidades da administração direta e indireta dos três entes federados, e mesmo a investidores privados – e está autorizada por lei, inclusive, a assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários negociados na bolsa de valores ou em mercados de galpão” (WERNECK, p. 91, 2016).

O Porto Maravilha trouxe muitas ideias discutidas desde décadas anteriores, quando se começou a debater mudanças na região. É possível citar, por exemplo, o plano da Associação Comercial do Rio de Janeiro – ACRJ, o plano do Instituto Pereira Passos – IPP, as reuniões e discussões com empresas de consultoria etc. O Porto não foi algo que surgiu de imediato, mas sim os planos foram acelerados em virtude da Copa e das Olimpíadas. Porém, vale lembrar que, como analisado pela dissertação de Werneck (2016), houve um trabalho conjunto com o Governo Federal para trazer os jogos para o Rio de Janeiro, além de fazer parte do planejamento que culminou no Porto Maravilha.

---

5 Segundo informações no site institucional do Porto Maravilha.

Ademais, algumas coisas surgiram como novidades, uma delas seria a forma de financiamento da empreitada. Apesar de ser uma ideia nova em relação aos planos anteriores, não foi uma solução que nasceu com o Porto Maravilha. De fato, os CEPACs (Certificados do Potencial Adicional de Construção) foram primeiramente implementados em São Paulo, tendo algum funcionamento conforme esperado. Posteriormente esse mecanismo também foi incluído no Estatuto das Cidades. Os CEPACs

“diferenciam-se da Outorga Onerosa do Direito de Construir em dois aspectos principais: enquanto a Outorga gera recursos que podem ser aplicados em todo o município, o valor arrecadado pelos CEPACs só pode ser utilizado dentro do perímetro da operação urbana consorciada ao qual correspondem; além disso, os CEPACs constituem títulos mobiliários que circulam no mercado de capitais, com rentabilidade determinada pelas oscilações do mercado” (FIX, 2004, apud WERNECK, p. 93-94, 2016).

Werneck complementa que “em outras palavras, o valor dos CEPACs depende, entre outros fatores, do interesse do mercado imobiliário em construir na região, da quantidade de títulos disponíveis no mercado, e da confiança do setor privado na capacidade da Prefeitura para revigorar a região.” (WERNECK, p 94, 2016).

Apenas a figura do CEPAC não explica sozinha o financiamento do Porto Maravilha. Na dissertação de Werneck (WERNECK, 2016) detalha-se com bastante esmero essa questão, no qual será feita no presente trabalho uma sistematização articulando outras fontes, como de Isabel Cardoso (CARDOSO, 2013). Primeiramente, é importante ressaltar que esse financiamento refere-se a segunda etapa, já que a primeira foi custeada pela prefeitura em conjunto com o Ministério do Turismo, que desembolsou 350 milhões, e iniciou a revitalização nos bairros da Saúde e no Morro da Conceição, em 2009.

Em resumo, iremos explicar uma figura primordial: o CEPAC, que é um título que pode ser vendido, comercializado, sofrer especulação etc. Mas para que serve esse dinheiro? Do lado imobiliário, temos a explicação do próprio Porto Maravilha: “[O] Potencial de construção é a quantidade de metros quadrados que se pode construir em determinado terreno, representada nos andares e na altura do prédio e metragem. A Lei que cria a Operação Urbana Porto Maravilha define um aumento do potencial de construção, que varia em função do setor (conforme mapa). Para utilizar o Potencial Adicional de Construção os interessados devem comprar

Cepacs.” (CDURP, s.d.). A já citada alteração no Plano Diretor aumentou o potencial construtivo da região, mas só é possível usufruir dessa alteração com os CEPACs.

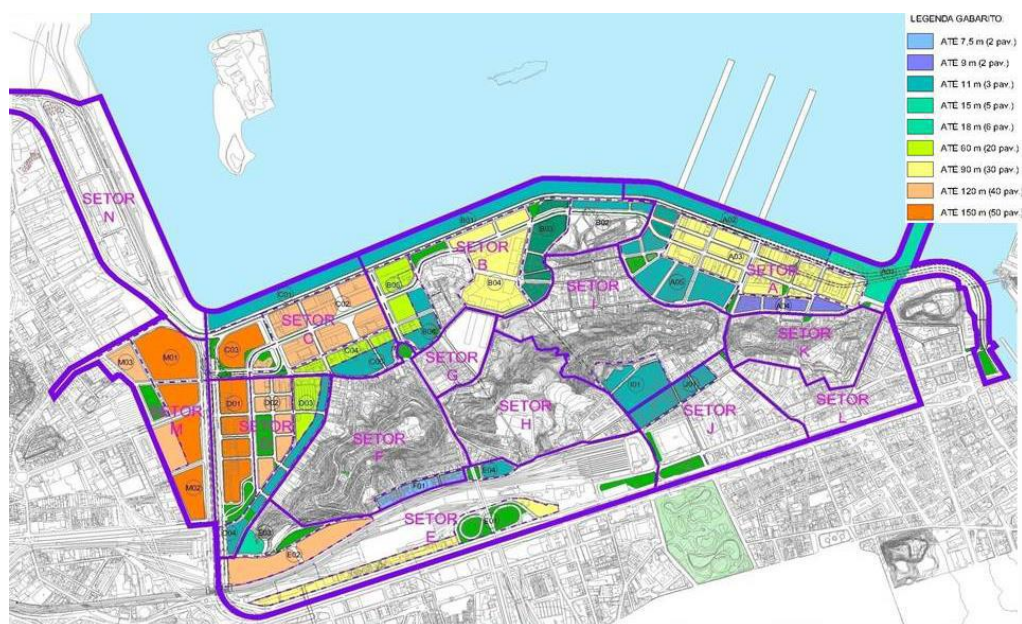


Figura 1 subsetores do Porto Maravilha e seus gabaritos. Fonte: site Porto Maravilha, s.d.)

Do outro lado temos o que nos é interessante: esse dinheiro arrecadado com a venda dos títulos é usado para pagamento das obras de revitalização da região portuária, além de pagamento por serviços como limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos e também manutenção e recuperação dos equipamentos da região. Tudo isso está exposto num modelo de Parceria Público-Privada (PPP). Em resumo, essas atividades seriam feitas por um consórcio de empresas privadas que não teriam o meio de financiamento comum para essas atividades (contrato baseado na Lei 8666/93<sup>6</sup>), e sim um modelo inovador que incorporasse várias atividades num mesmo contrato, com um período estipulado de 15 anos e pagamentos de contraprestação pública mensais em etapas anuais. Esse contrato de PPP, inclusive, não foi assinado junto à prefeitura, e sim com a CDURP (que, como já vimos, está vinculada ao direito privado, por ser uma empresa de economia mista).

Porém, a realidade do financiamento do Porto Maravilha não é tão simples assim. Na teoria, todos esses CEPACs seriam colocados num leilão para serem comprados, sendo o valor base de 545 reais, existindo o montante de 6.436.722 CEPACs à venda. Será também necessário incluir um novo ator: quem assume todos os CEPACs de uma só vez não foi o mercado, mas sim outro ente: o Fundo de

6 PLANALTO, Lei nº 8666: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 21 de julho de 93, Brasília, 21 de junho de 1993.

Garantia do Tempo de Serviço – FGTS por meio do seu gestor, a Caixa Econômica Federal – CEF, que arremata todos os lotes por R\$ 3.508.013.490. Não foi um elemento surpresa, pois a CEF já tinha entrado em negociação com a prefeitura para entrada na questão do Porto (segundo representante da CEF, o banco público que tomou a iniciativa de entrar em contato, não a prefeitura<sup>7</sup>).

A negociação não se prendeu apenas aos CEPACs, também foi criado um fundo de investimento imobiliário em conjunto com a CDURP (FII Região do Porto, que se une ao fundo da CDURP, iniciado pela prefeitura, e entram ambos no controle da Caixa). Além disso, o contrato de compra dos CEPACs exigia a privatização dos terrenos públicos da região (que seriam colocados nesse fundo imobiliário) por dois motivos: Primeiro, que tornasse mais atrativo a região para que o mercado imobiliário, aumentando-se a oferta de terrenos, tivesse interesse na região, visto que poucos espaços eram realmente privados e, assim, houvesse mais interesse nos CEPACs vendidos pela CEF; Segundo, que a CEF também ganharia na valorização dos terrenos quando fossem adquiridos para realização de empreendimentos (já que usariam os CEPACs).

Entretanto, a PPP para revitalização do Porto Maravilha custaria algo próximo dos sete bilhões de reais (e, com os cerca de 10 novos aditivos assinados, indo para uma estimativa de oito bilhões). O Leilão dos CEPACs rendeu 3,5 bilhões. Como essa diferença seria complementada? Ela viria da própria CEF, decorrente da valorização dos CEPACs e da comercialização dos terrenos privatizados, na forma de prêmios prescritos no contrato<sup>8</sup>.

O problema foi que essa questão dependia também do interesse do mercado na região e na compra de CEPACs, o que não aconteceu. Por exemplo, no último relatório trimestral divulgado pela CDURP (Janeiro, Fevereiro e Março de 2019) apenas 8,93% (574.889) dos CEPACs foram utilizados (CDURP, 2019). No final das contas, a Caixa admite iliquidez no Fundo Imobiliário e não consegue pagar o consórcio. A responsabilidade foi repassada para a CDURP, porém seu capital é de

---

7 “Nós tomamos conhecimento da operação pela imprensa, soubemos que a operação seria montada por meio de fundos, e aí nós provocamos uma reunião com a CDURP”, Victor Hugo Pinto, gerente nacional do fundo imobiliário da CEF. Ainda negou que o Governo Federal tenha interferido na decisão (PINTO, 2013, apud WERNECK, p. 120, 2016)

8 Propositamente foi feito um resumo breve dessa questão, já que existem muitas especificidades contratuais que demandariam um trabalho a parte para melhor explicação. Por enquanto, essa síntese já é suficiente.

apenas 5% dos CEPACs, com nenhuma capacidade de arcar sozinha com a situação. A solução proposta foi pagar a PPP com CPACs que, no começo de tudo, foram emitidas pela própria prefeitura (WERNECK, 2016).

A OUC do Porto do Rio é, assim, de acordo com Cardoso (CARDOSO, p. 80, 2013) “uma operação complexa que transforma a terra (...) em título mobiliário a ser comprado na bolsa de valores, com dinheiro do FGTS, que, ao final, remunera o próprio capital das grandes empreiteiras do consórcio Porto Novo responsável pela PPP”. Aliás, complementa o autor, que esse Fundo Imobiliário tem como uma das suas obrigações o pagamento da PPP.

A figura a seguir resume como foi feito o modelo de financiamento do Porto Maravilha (antes da assinatura da PPP do VLT), que tinha como objetivo não onerar os cofres públicos, mas sim realizar as revitalizações e dinamizar a região. Porém, até agora, não se mostrou totalmente eficiente.

#### ARRANJO INSTITUCIONAL-FINANCEIRO DO PORTO MARAVILHA (jun. 2011)

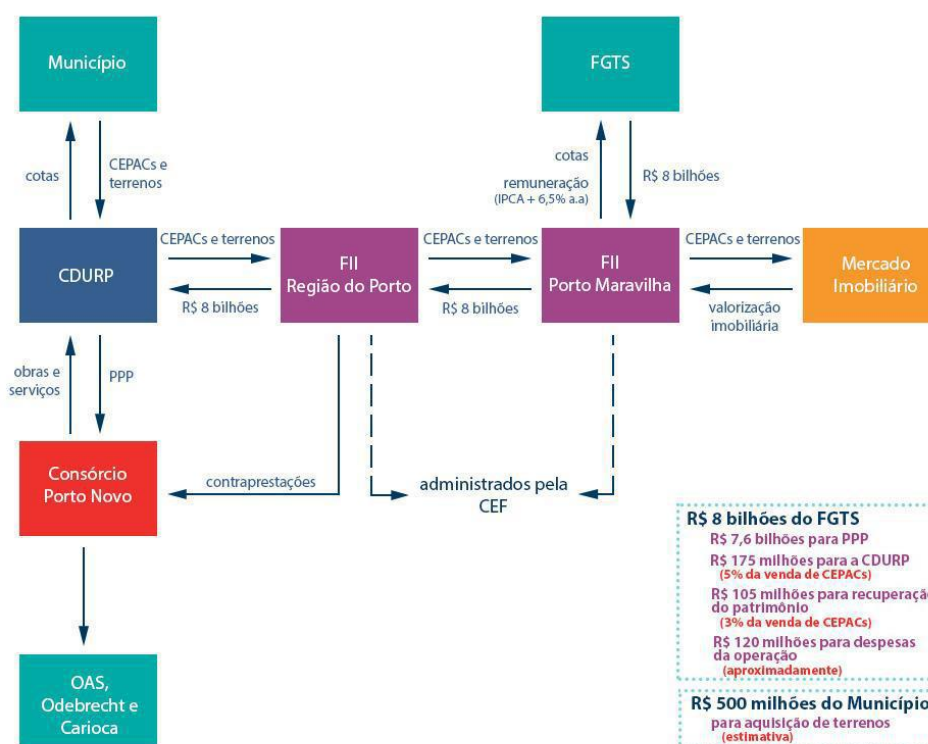


Figura 2. Arranjo Institucional-financeiro do Porto Maravilha. Fonte: WERNECK, 2016)

O que se percebe é que todo o risco da “parceria” ficou no lado do público e, no final das contas, a culpa do “fracasso” (em partes ou completamente) recai sobre a prefeitura, enquanto o lado privado não sofreu nenhum revés, apenas uma paralização dos ganhos, sem perda, pois quando houve a paralização dos repasses,

os serviços do consórcio também pararam e retornaram a ser obrigação da prefeitura<sup>9</sup>.

Compreendendo, por fim, o que é o Porto Maravilha, podemos agora avançar num ponto importante: é o Rio um exemplo de cidade-neoliberal? Nos próximos pontos serão discutidos não apenas essa questão, mas as especificidades da empreitada carioca.

### 2.3 O Rio na moda neoliberal

Quando César Maia lança, com consultoria de um grupo de Barcelona, o “primeiro Plano Estratégico do Hemisfério Sul”, em 1994, planejava-se um grande evento como as Olimpíadas para a cidade em uma década (no caso 2004) e emplacava-se seu sucessor político, Conde, na sucessão da cidade (VAINER, 2011), o Rio é enfim lançado num sistema do qual não sai até hoje: entra-se na lógica neoliberal.

Já foi discutido anteriormente, na introdução, o que seria esse novo momento neoliberal, que também é a base deste trabalho e, além disso, é um assunto bastante estudado (Ribeiro e Santos Junior, 2013; Sanchez 2015; Vainer 2011; *et al.*). Resumidamente, considera-se esse momento no qual os mecanismos neoliberais (diferenciando-se do liberalismo clássico, pré-fordismo-keynesiano e pós-crise dos anos 70 e 80 no centro do mundo capitalista – Europa e EUA) assumem o protagonismo nas estruturas sociais e políticas. Para as cidades, locais onde o neoliberalismo chega inicialmente, o mercado entra nas estruturas institucionais e o poder público vira mero facilitador das instituições privadas, desimpedindo contratos, flexibilizando as legislações e não se prendendo às questões políticas e democráticas, abrindo caminho para atuação mercadológica.

Essas mudanças estariam aprofundando a mercantilização das cidades, criando novas condições para a circulação e reprodução do capital através da transformação dos preços e das instituições do mercado no núcleo central da dinâmica de organização e apropriação do território urbano. Para tanto, torna-se necessário implantar um novo modelo de política urbana e uma forma de governo das cidades que viabilizem esta transição. Isto é, empreender a cidade como objeto e

---

9 Correio Braziliense. Caixa tenta salvar Porto Maravilha, maior parceria público-privada do país. **Agência Estado**, 22 out 2018, Brasília. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/08/22/internas\\_economia,701272/caixa-tenta-salvar-porto-maravilha.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/08/22/internas_economia,701272/caixa-tenta-salvar-porto-maravilha.shtml). Acesso em 15 abr 2019.

campo de negócios, ou seja, habilitar a implantação e o pleno desenvolvimento de relações mercantis no uso e apropriação da cidade, ao invés de regular as forças de mercado para torná-las compatíveis com a promoção do direito à cidade” (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, p. 24-25, 2013)

Antes de voltar a questão do Rio de Janeiro, é preciso comentar de forma breve três assuntos que nos levam à onda neoliberal na cidade: a primeira é o contexto temporal que se está inserido; a segunda é a virada para esse modelo no Brasil, inclusive na questão jurídica que dará as ferramentas para esse processo; e a terceira são os eventos que ajudaram a acelerar e servir de pretexto para sua implementação aqui.

Quando falamos do Brasil nesse momento, é necessário ressaltar que o que acontece aqui está inteiramente ligado à duas questões: a primeira é a expansão da economia global, uma forma do mercado não se prender aos limites dos Estados Nacionais, criando um modelo de globalização que afeta diretamente a divisão internacional do trabalho; a segunda, que também está intrinsicamente ligado ao novo momento do capitalismo, é que agora o capital se move na forma financeira, revolucionando o mercado e ativos em forma de ações e juros que movem o sistema. Assim, esses dois momentos (globalização do capitalismo e a financeirização do mercado), que caminham juntos, expandem o momento neoliberal do centro do capitalismo para sua periferia, que inclui o Brasil. Isso nos cria uma atmosfera de competição entre Estados Nacionais e entre cidades, vistas agora como “empresas” que buscariam as melhores estratégias de capturar esses capitais volantes internacionalizados. A nova questão urbana é agora a competitividade urbana:

Quando a liberalização do mercado preside o desenvolvimento da economia global e a privatização, e os mercados financeiros se tornam rotina, as cidades necessitam:

- Competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial;
- Competir na atração de novas indústrias e negócios;
- Ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços;
- Competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada (World Economic Development Congress & The World Bank, 1998, p. 2, apud Vainer, 2000).

Como ocorrera nos países centrais, tanto na Europa quanto nos EUA, como apresentado por Harvey (2015), essas mudanças do neoliberalismo em terras brasileiras iniciaram-se também em esfera local. As prefeituras no Brasil sempre foram laboratórios de experiências por terem uma maior liberdade (e dever constitucional pós 1988) na reformulação e gestão urbana mesmo antes do fim da



ditadura civil-militar e início do regime democrático pós 85 (essa atuação foi maior nos anos 90). Dito isso, apesar do assunto ser a onda neoliberal, não significa que todas as experiências urbanas eram apenas estratégias mercadológicas, várias boas experiências de gestão democrática e bons exemplos de gestão urbana (que priorizaram não apenas o mercado, mas a cidade como o todo) ocorreram no Brasil. Porém, experiências mercadológicas também foram feitas, um exemplo delas, que é bastante importante, é a Operação Urbana Consorciada. Essa experiência resume bem o que foi dito no início do parágrafo, pois essa prática teve seu primeiro molde na forma que conhecemos hoje, em 1995, na cidade de São Paulo (Operação Urbana Consorciada Faria Lima). Interessante, todavia, que várias dessas experiências, tanto as boas práticas como as meramente mercadológicas, foram introduzidas juntas no Estatuto das Cidades em 2001<sup>10</sup>, criando uma ideia de Estatuto “neutro”, por inserir apenas ferramentas que poderiam ser usadas tanto numa lógica de cidade-democrática (como Orçamento Participativo) quanto cidade-empREENDEDORA (como as OUCs).

Outro assunto a ser discutido é como a cidade do Rio de Janeiro chegou até o momento neoliberal. Outras cidades já experimentavam algumas experiências de políticas urbanas com foco mercadológico nos anos 90, e o Rio não ficou de fora. Na verdade, o processo que ocorrera aqui foi bastante planejado e muito bem calculado. No artigo de Vainer (2000 *et* 2011) são apresentados alguns pontos.

Um dos principais é a contratação da consultoria de Barcelona para planejamento da cidade e criação de um plano estratégico, tendo como objetivo implementar na cidade revitalizações nos mesmos moldes dos feitos na cidade europeia para preparação dos Jogos Olímpicos de 92. Tendo Barcelona como *case* de sucesso, o governo de César Maia almejava a entrada do Rio de Janeiro no mercado internacional também através da realização na cidade dos Jogos Olímpicos, e para isso criaria uma grande rede de coalizões mercantis e institucionais, buscando dar uma nova imagem para a cidade e atrair o mercado internacional para o município. Vejamos como isso se deu nas palavras de Vainer (2011):

---

10 BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 jul. 2001.

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ)<sup>11</sup> e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã, de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, é instalado o Conselho de Cidade - “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio do Janeiro”, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos Presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo Prefeito. (VAINER, 2000 *et* 2011)

E, então, no ano seguinte é lançada a candidatura de Conde, aliado de Maia, e junto com ele a proposta de levar os Jogos Olímpicos em 2004 para o Rio de Janeiro (que acabou se transformando no Pan Americano de 2007), carregando consigo as propostas do plano estratégico elaborado pelos catalães, que nada mais era que uma forma pronta para ser replicada na cidade.

A tradição esportiva no Rio e seus recursos naturais e humanos permitem lançar sua candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2004, com excelentes possibilidades. E, seguindo o exemplo de outras cidades, aproveitar os jogos para sua transformação (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996, p 52, apud VAINER, 2011 [grifo do autor]).

No artigo de Vainer (2011) é feita uma explicação sobre o que leva o Rio de Janeiro da cidade perdida, disputada e numa eterna crise de hegemonia (que podemos relatar que se deu desde o fim do status de capital do país pelo menos), para uma cidade que se buscava um planejamento fortemente influenciado por entidades internacionais e tendo como fim um projeto baseado na lógica mercadológica, cidade-empresendedora ou simplesmente cidade neoliberal.

Não cabe transcrever todas as ideias do artigo, mas algumas são importantes para entendermos principalmente com detalhes que lógica é essa. São alguns conceitos importantes que nos ajudam a explicar o que acontece na cidade durante esse período. O conceito de flexibilidade descrito por Castells (1990) é um bom exemplo disso:

A flexibilidade, globalização e a complexidade da nova economia mundial exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, capaz de introduzir uma metodologia coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gerência (Castells, 1990, apud Vainer 2011 p. 3).

---

11 É interessante notar que não é a primeira vez (nem a última, mas com outro nome futuramente) que vemos o nome da ACRJ nesse trabalho. A Associação já havia feito no passado uma tentativa de sozinha implementar mudanças na cidade, como financiar uma revitalização do Porto (Werneck, 2016). Ela então faz parte, junto com outros, da nova coalizão que caminhará a cidade para essa lógica empresenedora da cidade.

Essa noção se remeteria à flexibilização que caminha para a ideia de eficiência, capacidade de aproveitar as ocasiões favoráveis, aproveitar grandes negócios etc. Isso é tratado de forma rígida pelos espanhóis no plano estratégico: “As formas de gestão e de contratação devem assegurar a agilidade e a transparência e responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social e não de controle político ou burocrático” (Castells & Borja, 1996:159, *ibid* p. 4). Vainer comenta:

O que mais interessa nesta passagem é a clara e irredutível oposição estabelecida entre eficiência econômica e eficácia social, de um lado, e controle político e burocrático, de outro lado. Em primeiro lugar, se poderia chamar a atenção para a sinonímia instaurada entre controle político e burocracia, numa evidente redução e desqualificação da política. Em segundo lugar, aparece a assimilação da eficiência econômica e da eficácia social com agilidade (*ibid*, p. 4)

Outro conceito importante é o de *urbanismo ad-hoc*, de François Ascher (Ascher, 2001), que resume o que observamos não apenas no exemplo do Rio, mas em outras cidades que seguem o mesmo modelo. O urbanismo, na modernidade, deixaria de priorizar o interesse público para privilegiar ideias racionalistas (*i.e.*, realizando a flexibilidade necessária sem amarras que comprometam a “eficiência”), estando inclusive acima de normas, leis e regras. “No lugar do ‘interesse comum’, ter-se-ia assim entronizado o reconhecimento (da legitimidade) da multiplicidade de interesses. A razão teria cedido o lugar à negociação e a norma geral se apagaria em benefício dos acordos caso a caso.” (Vainer, 2011, p. 4). Archer completa esse pensamento:

[O governo] promoveu, então, uma orientação do planejamento urbano como meio de acompanhamento do desenvolvimento urbano ‘espontâneo’, encarregada de criar condições que permitissem a intervenção dos atores privados onde eles ainda o desejassem e de atuar onde a lógica privada não pudesse resolver sozinha um problema de organização de infraestrutura (Ascher, 1994:86, *ibid* p 6).

E Vainer complementa:

Submetida ao movimento espontâneo do mercado, a cidade deve funcionar com verdadeira empresa (Vainer, 2009), e como tal deve ser conduzida. Por conseguinte, e coerentemente, há que entregá-la, sem hesitação e sem mediações, a quem entende de negócios: os empresários capitalistas. Ao final dos inúmeros eventos para a difusão de suas diretrizes, o Banco Mundial deixava clara a nova mensagem: “o setor privado deve assumir a direção das estratégias econômicas locais” (Urban Partnership & The TWU Urban Division, 1998). Nessa perspectiva, o controle político ou burocrático constituiriam terríveis vícios a corroer a capacidade da cidade de “aproveitar as oportunidades de negócios” e, por conseguinte, de mostrar-se eficiente economicamente, eficaz socialmente e, acima de tudo, competitiva. (*ibid*, p. 7)

Sendo assim, concluímos que a cidade do Rio de Janeiro, através do plano estratégico, se lança para uma nova lógica urbana, por meio de uma nova hegemonia forjada, para um momento em que o mercado guiaria a cidade com sua flexibilidade, suas não amarras às questões burocráticas e políticas do Estado, sua eficiência e buscando o planejado, levando assim o Rio de Janeiro para um novo patamar de cidade e pronta para o mercado global.

Unindo esse assunto ao novo momento do país nos anos 90, que tanto nas esferas locais quanto nacionais estava lançada para o novo liberalismo, o Rio de Janeiro caminhou com tranquilidade para um longo período de transformações e planejamentos, passando por diversos governos, todos do mesmo grupo político, que chegaram ao ponto culminante de implementação, na prática, de tudo o que foi planejado.

As Olimpíadas e Copa do Mundo finalmente estão às vistas do governo e aceleram a realização da fórmula mágica de Barcelona no Rio de Janeiro, faltando apenas saber como seria implementando. Um dos instrumentos perfeitos para a transformação da cidade nascera em um dos assuntos desse capítulo, que é a Operação Urbana Consorciada. Unindo esses dois pontos ao momento de financierização e globalização do mercado, o Rio finalmente completa seu ciclo e entra na onda neoliberal.

Antes de finalizar essa parte do trabalho, é importante mencionar que nem toda modificação da cidade é uma subordinação dela ao mercado ou a um grupo de interesse mercadológico. O que caracteriza uma subordinação é quando as ações não têm como fim o benefício coletivo e sim apenas a um grupo específico, ora porque esse quer mudanças de uma forma específica e o Estado realiza seu desejo ora por fazer algo visando apenas os benefícios de uma classe.

Algo que Harvey (2014) comenta que é interessante nesse caso é a situação de quando um grupo político de visões em prol dos trabalhadores e classes populares acaba por ignorar as questões de melhorias para atração de empresas para a região, onde os moradores locais acabam ficando sem emprego e renda e os governantes sem recursos para investimento. É algo intrínseco do nosso sistema que só teria um resultado diferente se não estivéssemos no modelo de sociedade capitalista.

Portanto, é importante ressaltar que não se busca com esse trabalho negar os projetos de revitalizações urbanas, as melhorias estruturais de infraestrutura e afins,

que acabam por beneficiar também as empresas. O que se busca questionar é quando uma revitalização deixa de realizar projetos de habitações de interesse social na região pois isso poderia afetar negativamente os valores dos terrenos e os empreendimentos locais, desvalorizando-os. Isso tem comprovações práticas que podem ser demonstradas em dois momentos. No primeiro, o projeto de impacto social do Porto Maravilha, que não menciona em nenhum momento os projetos de habitações de interesse social para região (na região seria realizado o programa “novas alternativas”), conforme analisado por Cardoso (2013). Outro momento, descrito num Raio-X feito pelo Observatório das Metrópoles e publicado pela Agência Pública<sup>12</sup>, que mostrou que entre todos os empreendimentos licenciados, comparados com os iniciados ou finalizados, nenhuma obra de habitação de interesse social havia nem se quer iniciado<sup>13</sup>. De fato, não há interesse nessa prática já que o que se busca na região não é melhoria para os moradores e trabalhadores locais, nem para a cidade como um todo, mas sim criar um novo espaço de expansão do mercado na cidade, pensando em valorizar terreno e não melhorias coletivas, como de garantia de direitos. É o público em servidão ao privado.

O que observamos nessa parte do capítulo é que a cidade do Rio de Janeiro realmente entrou nessa onda neoliberal, tanto através da OUC quanto pela realização do que era planejado pelo Plano Estratégico do Rio de Janeiro e de fato culminou nos megaeventos. Esses eventos promoveram as mudanças planejadas na cidade para oportunizar a lógica mercadológica, que não foram simples melhorias na cidade para propiciar emprego, renda e qualidade de vida para população (que seria o correto a se seguir por uma política pública distributiva), e sim foram feitas para que o mercado encontrasse uma nova área de especulação, passando os riscos para o serviço público e nenhum para o privado, tudo por meio de uma “Parceria” Público-Privada. Temos, aqui sim, subordinação do público ao privado.

O que veremos a seguir é que essas mudanças na cidade, apesar de seguir uma “fórmula mágica” têm algumas especificidades. Definiremos os pontos na cidade do Rio de Janeiro e no caso do Porto Maravilha que realmente o

---

12 BELISÁRIO, Adriano. Porto Maravilha corre o risco de parar novamente em 2018. **Agência Pública**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/02/porto-maravilha-corre-o-risco-de-parar-novamente-em-2018/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

13 levantamento realizado até fevereiro de 2018

materializam como exemplo de cidade empreendedora. Isso nos ajudará a caminhar para o segundo capítulo desse trabalho.

## 2.4 Especificidades cariocas

A onda neoliberal no Rio não atingiu apenas essa cidade, e sim faz parte de um processo mundial que o Brasil não escapou. Mais do que isso, as cidades por todo o globo entraram numa lógica competitiva, que buscava atrair os investimentos internacionais. Harvey (2014) conta, por exemplo, sobre a revitalização de Baltimore, nos Estados Unidos. Era uma cidade com diversos problemas sociais e econômicos, não atraía empresas e tinha uma péssima fama em todo país em diversos aspectos. A área escolhida para mudanças foi a degradada região portuária, que perdeu muitas das suas funcionalidades seja pelas mudanças econômicas (como a revolução dos *containers*), seja pela crise econômica local que diminuiu as atividades da cidade. Foram criados monumentos, áreas de compras (de luxo), revitalizações do espaço urbano, entre outras, já tratado no começo desse trabalho na introdução.



Figura 3 Mapa das atrações de Puerto Madero (Buenos Aires, Argentina).  
Autor desconhecido. s/d.

A história de Baltimore não soa familiar apenas ao Porto Maravilha, mas também podemos citar como outros exemplos a cidade de Barcelona (que se inspirou e criou um modelo novo incluindo alterações na governança urbana no qual foi comercializada para o mundo todo por meio de consultorias), Buenos Aires (*Puerto Madero*, apresentado na Figura 3), Londres (ao longo do Rio Tamisa), Nova

lorque (dito como inspiração mobiliária para o Rio<sup>14</sup>), Cidade do Cabo (que também aconteceu num contexto de megaevento, a Copa do Mundo em 2010). Praticamente todos seguem uma fórmula pronta, principalmente os casos de *Puerto Madero* e Cidade do Cabo, cidades em países periféricos (Argentina e África do Sul respectivamente). Há obras imponentes que dão novas simbologias aos portos locais, novos museus como áreas culturais, novas áreas para empreendimentos modernos, divisão entre regiões comerciais e culturais, grande revitalização urbana, novas áreas turísticas, entre outras mudanças.

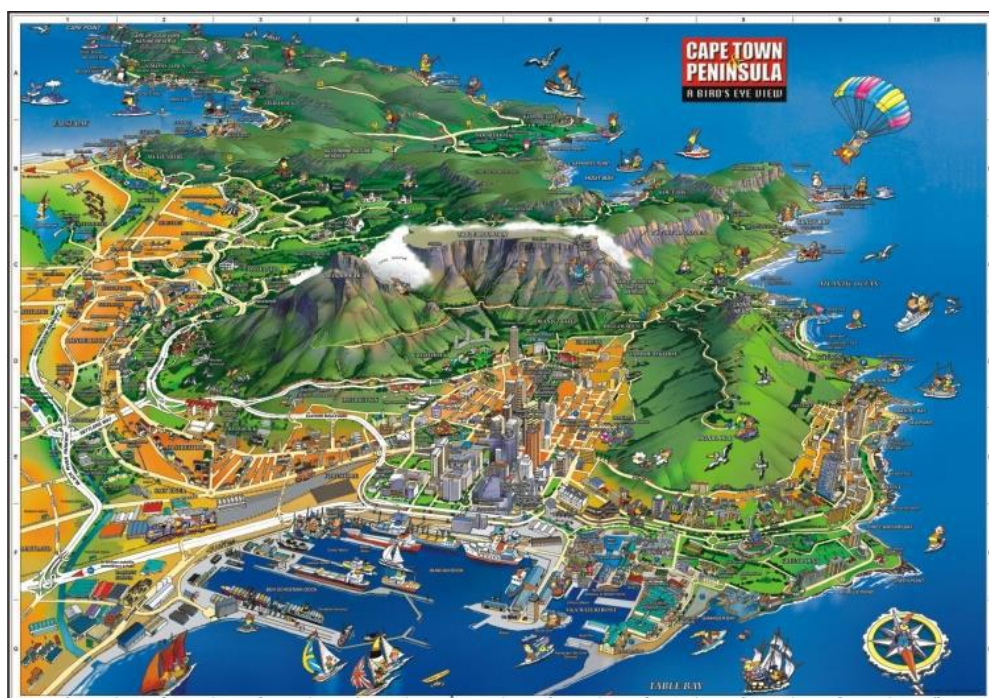


Figura 4 "Cape Town Peninsula - a bird's eye view" - mapa turístico da região da Cidade do Cabo revitalizada. Não contempla nem 10% da cidade inteira. Autor Desconhecido, s/d

Há vários outros exemplos de revitalizações, o conceito de cidade mercadoria e de cidade-ativo que precisa de marketing para ser vendido se espalhou além do centro capitalista. São mudanças neoliberais (para além da revitalização de regiões portuárias) que progrediram em todo o globo, mas nunca de forma igual. É umas das questões que o autor Neil Brenner (2009) traz em seu artigo "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados":

Los programas neoliberales de reestructuración capitalista nunca son impuestos en una forma 'pura', porque siempre se los introduce en contextos político-institucionales que han sido moldeados

14 AUTRAN, Paula. Experiências de cinco cidades do mundo influenciam projeto de revitalização do Porto do Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 set. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/experiencias-de-cinco-cidades-do-mundo-influenciam-projeto-de-revitalizacao-do-porto-do-rio-14067301>. Acesso em: 1 maio 2019.

significativamente por un legado de disposiciones regulatorias, prácticas institucionalizadas y arreglos políticos transmitidos a través del tiempo (véase Peck 2004). En este sentido, existe una gran probabilidad de que la evolución de toda configuración político-institucional tras la imposición de reformas neoliberales en materia de políticas estatales, muestre fuertes propiedades de dependencia de la trayectoria, en que la institucionalidad vigente configura de manera significativa el alcance y trayectoria de la reforma. (BRENNER, 2009, p. 5)

Ou seja, tanto o caso de *Puerto Madero*, Cidade do Cabo, Londres, Baltimore entre tantos outros, dependem do contexto no qual são inseridos e nunca serão implementados igualmente. Entretanto, como o próprio autor comenta ao longo do artigo, existem sim algumas ações que são comuns entre os projetos, como o desmantelamento das institucionalidades existentes localmente:

(...)las estrategias neoliberales están conformadas profunda e indeleblemente por diversos actos de disolución institucional; que esa cara del neoliberalismo que se manifiesta en el desmantelamiento de institucionalidades que le son extrañas, más que una simple fase de 'limpieza', es parte integral de sus orígenes, dinámicas y lógicas. Todos los neoliberalismos realmente existentes acarrear la fuerte impronta de antiguas luchas regulatorias, que recurrentemente configuran las capacidades y orientaciones políticas y las trayectorias futuras de las reestructuraciones neoliberales. (BRENNER, 2009, p. 5)

Para se chegar nesse desmantelamento, é comum observar algumas ações primárias, uma delas é primeiro destruir para depois criar o novo.

Los programas concretos de reestructuración neoliberal tienden a combinar dos tendencias:

- el desmantelamiento de formas institucionales que les son 'ajenas', a través de la destrucción de sistemas colectivistas y progresivamente retribucionistas y de la desregulación contradictoria de las economías; y
- el lanzamiento de nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal (Peck y Tickell 2002, apud BRENNER, 2009, p. 6).

Outro ponto interessante é que, para Brenner, as cidades são as arenas perfeitas para “destruição e criação criativa” do neoliberalismo realmente existente pelo significado estratégico como “loci de innovación y crecimiento, y como zonas de gobernanza delegada y experimentación institucional local, igualmente las posicionan a la vanguardia del avance neoliberal.” (Brenner, 2009, p. 7). É interessante, pois, como já dito anteriormente nesse trabalho, no Brasil (antes mesmo do avanço neoliberal) os municípios sempre foram laboratórios de experiências urbanísticas.

Ainda sobre os pontos em comum, o autor (Brenner, 2009) comenta que muitas das prefeituras acabam por serem forçadas a entrar nessa lógica neoliberal, visto que estão incubadas dentro de um contexto nacional e político envolvido por



incertezas econômicas e monetárias, por vezes empurradas pelos movimentos do capital financeiro-especulativo e reféns de estratégias de empresas multinacionais que acabam por influenciar a política da cidade. Assim, não há o que fazer senão pensar em estratégias marqueteiras e desregulamentações a fim de atrair investimentos e empregos para suas regiões e, muitas vezes, independe do viés político do governante. Mas também há outro caminho, continua o autor, que é quando as ações neoliberais são internalizadas diretamente pelas coalizões regionais.

En muchos casos los programas neoliberales también han sido directamente ‘interiorizados’ en las políticas urbanas, a medida que algunas alianzas territoriales de formación reciente intentan robustecer las economías locales a través de un ‘tratamiento de shock’ de desregulación, privatización, liberalización y mayor austeridad fiscal. En este contexto, las ciudades (y sus zonas suburbanas de influencia) se han convertido en blancos geográficos cada vez más importantes, y también en laboratorios institucionales para diversos experimentos de políticas neoliberales, como el marketing territorial, la creación de zonas empresariales, la reducción de impuestos locales, el impulso a las asociatividades público-privadas y nuevas formas de promoción local. (*ibid*, p. 8)

Nesses casos, a política neoliberal se dá por um projeto bem estruturado e direto, com objetivos bem específicos. Não dá para dizer que as cidades com projetos “*waterfront*”<sup>15</sup> são o primeiro caso, pois não são acasos circunstanciais do momento político econômico que vivem que obrigam seus prefeitos a disputarem investimento para as cidades. São políticas bem planejadas, organizadas em coalizões bem definidas, metas de crescimento econômico orientadas ao mercado, consumo voltado para elite e controle de populações excluídas. (Brenner, 2009)

Dito isso, podemos agora explorar melhor o objetivo dessa seção. Notando que de fato o que o Rio de Janeiro vivenciou e compartilha (e muito) com o que Brenner apresentou sobre o desenvolvimento dessa política de urbanismo empreendedora, entendendo que é um projeto muito bem pensado e planejado, devemos agora responder sobre quais são as questões específicas do Rio de Janeiro: se em cada lugar esse urbanismo neoliberal se desenvolve dependendo do contexto específico no qual está inserido, como se deu esse processo de “destruição e criação criativa” no caso carioca? O autor apresenta um quadro interessante em seu artigo que podemos adaptá-lo preenchendo com os exemplos do Rio de Janeiro e, dessa forma, observarmos melhor essas questões específicas.

---

15 Como são chamados os empreendimentos portuários ou de frente para o mar, como de *Puerto Madero*, parte da revitalização da Cidade do Cabo entre outros.

**Tabela 1. Momentos destrutivos e criativos da Urbanização Neoliberal – caso do Rio de Janeiro<sup>16</sup>**

<b>Mecanismos de urbanização neoliberal</b>	<b>Momento de “destruição”</b>	<b>Momento de “criação”</b>
Recalibração das relações intergovernamental	Diminuição de investimento do Governo Federal em projetos de infraestrutura.	Retorno de responsabilidade municipal nos investimentos. Novas estruturas de incentivo a investimento privado (CEPACs)
Redução das finanças públicas	Crise econômica nacional a partir de meados de 2014 e mais precisamente pós 2016 no Rio de Janeiro, com grande austeridade fiscal.	Criação de áreas limitadas de investimento com financiamento privado, parcerias público-privado dito sem recursos público.
Reestruturação do Estado de Bem-Estar Social	(Ainda em curso, com diminuição de investimento em educação, saúde e afins).	(Ainda em curso, sucateamento público para valorização dos serviços privados, privatização dos serviços públicos sociais)
Reconfiguração da infraestrutura institucional dos Estados locais	Desmantelamento de administrações de governança pública local, no caso do Rio, enfraquecimento das Regiões Administrativas.	Gestão territorial privada por meio de parceria público-privado. Incorporação dos interesses privados na gestão.
Privatização do setor público local e as infraestruturas coletivas	Mudanças da legislação que permitem que serviços públicos possam ser feitos por entes privados.	Maioria dos serviços públicos agora passa para a responsabilidade da PPP, subcontratação desses serviços.
Reestruturação dos mercados imobiliários	Remoções e não criação de habitações de interesse social como prometido.	Criação de novas oportunidades para especulação imobiliária próxima ao centro da cidade. Foco em projetos residenciais para novos moradores (classe mais alta)
Reprocessamento das regulações de mercado de trabalho	Aumento de desemprego, desmantelamento de programas sociais de capacitação de jovens trabalhadores e desempregados.	Reformas de leis trabalhistas, de terceirizações, da previdência social entre outras, contratações apenas para trabalhos precários e de baixo salário. Expansão da economia informal.
Reestruturação das estratégias de desenvolvimento territorial	Diminuição gradual de políticas de investimentos subsidiados, de atrações industriais (fabril) e de regiões de investimento industrial (zonas francas) [ainda em andamento]	Criação de zonas de comércio, empresariais e mais livres, áreas de desenvolvimento, polo tecnológico e de estratégias globais (regiões de operações urbanas consorciadas, caso do Porto Maravilha).
Transformações do ambiente construído e as formas urbanas	Eliminação de espaços realmente públicos, aumento de vigilância (centro presente, guardas, PM), remoções para criar novos espaços, privatização de terrenos públicos e entregues à especulação, fim de planejamento público visando população local.	Criação de um espaço limitado da cidade com atrativos para iniciativa privada; grande projeto de revitalização, mudanças em leis de uso do solo, enclave urbano “purificado” (Caso Porto Maravilha e futuramente novas Operações no Rio nos mesmos moldes)
Transferência interlocal de políticas	Diminuição de políticas públicas locais e marginalização de opiniões e soluções dos moradores locais, mesmo que assessoradas por especialistas no assunto (IPPUR UFRJ).	Planejamento voltado a reforma “modernizadora” para solução dos problemas locais, incluindo emergenciais (UPP, centro presente). Soluções “melhores práticas” desconexas da realidade brasileira (modelo pronto de Barcelona).
“Re-regulações” da sociedade civil urbana	Diminuição das liberdades e direitos civis, políticos e sociais [em andamento]	Ações inovadoras de controle social, soluções mercantis (PPP de segurança, Centro Presente)
“Re-representação” da cidade	Discurso de crise urbana, falta de segurança, abandono, crise orçamentária pública.	Discurso de reformas empresariais focadas em revitalizações e renovações da cidade, “apenas o privado consegue resolver”.

Elaboração do Autor, baseado no quadro de Brenner, 2009.

16 A versão original está em anexo a esse trabalho, no qual pode ser observado o que o autor demonstra em determinado quadro, já que o quadro apresentado acima apenas exemplifica suas falas. Também não são exemplos de quando o processo iniciou, por ser um processo que ainda está acontecendo, no qual cada mecanismo pode acontecer em tempos diferentes.

Além desse quadro explicativo, há outras questões específicas que podem não ser exclusividades brasileiras, mas que para nossa realidade são muito importantes. No texto de Ribeiro e Santos Junior (2013) são apresentadas múltiplas gramáticas em disputa na política urbana que aqui se destacam (visando o contexto de especificidade e que nos ajuda a compreender a situação brasileira). São elas<sup>17</sup>: clientelismo, corporativismo e patrimonialismo. “Estas gramáticas esquartejam a máquina pública em vários centros de decisão que funcionam segundo os interesses que comandam cada uma delas [cada uma a sua lógica]” (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 2013, p. 32):

O primeiro é o clientelismo urbano, que traduzindo a célebre expressão *coronelismo, enxada e voto* de Nunes Leal (1976)<sup>18</sup> para o contexto urbano seria *assistencialismo, carência e voto*. Acontece quando o poder legislativo domina a máquina administrativa para intermediar o acesso da população ao poder público. Isso alimenta e é alimentada por diversas práticas de ilegalidade urbana dada a necessidade da população em acessar serviços públicos. A tradução desse item se dá, por exemplo, na presença de representantes de interesses da criminalidade (como milícia) na Câmara dos Vereadores.

O segundo é “o patrimonialismo urbano fundado na coalisão mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos, e os do mercado imobiliário.” (*idem*, p. 33). Advindo desde o período de transição do Brasil agro-exportador para o industrial, são certos grupos capitalistas que se infiltram na máquina pública e manipulam-na da forma que seja mais vantajosa, alterando preços e realizando grandes corrupções. É uma lógica que há no Brasil em vários momentos, exemplificadas em grandes obras com valores e finalidades duvidosas, mas que movimentou por muito tempo tanto a construção civil quanto o mercado imobiliário. É um pouco diferente do que o presente trabalho expõe (empreendedorismo urbano), mas não significa que são assuntos antagônicos, apenas questões paralelas que muitas vezes se encontram. É algo que acompanha o Brasil em vários momentos – Não seria diferente na onda neoliberal.

---

17 Existe a quarta, o empresariamento urbano, mas esse trabalho já tratou desse assunto.

18 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

Sobre o corporativismo urbano, os autores destacam que a Constituição de 88 criava aparatos de participação da sociedade civil na arena de disputa da cidade. O que aconteceu, na verdade, é que hoje há um baixíssimo índice de associativismo da população e grande enfraquecimento e fragmentação de movimentos sociais, no qual na maioria das vezes constituem-se apenas ações pontuais e temporárias. O que se vê, todavia, que experiências de participação popular atendem apenas aos segmentos organizados, notando-se pouco ou nenhum universalismo de procedimento. No caso do Porto Maravilha, podemos ver que essa segmentação permitiu que, mesmo nas poucas esferas democráticas de participação da sociedade civil durante o processo de implementação do Porto Maravilha, os movimentos sociais tivessem apenas vitórias pontuais e localizadas.

Além de todas essas lógicas apresentadas, também se observa outra bem específica que é muito importante para o território do Rio de Janeiro (e a mais importante para esse trabalho): quando falamos de “marketing” da “cidade-ativo” estamos falando em vender uma cidade e mudar a visão existente sobre ela, buscando atrair mais negócios e investimentos, assunto esse que também foi bastante tratado no artigo de Vainer “Pátria, empresa e mercadoria” (2000). Uma das questões principais nesse processo é a necessidade de vender uma imagem de cidade segura, o que não significa que a cidade tenha que se tornar segura para seus habitantes, mas deve concretizar uma sensação de segurança para os negócios e controle de criminalidade nas regiões específicas de negócio. O que importa para o projeto é tão somente que o turista e o comerciante se sintam seguros nas áreas em que o projeto atue. Observe o que os consultores catalães disseram:

Convém enfatizar a necessidade de realizar estas atuações [de marketing] mediante 'produtos' como por exemplo: programa de construção de hotéis, campanhas promocionais mediante ofertas turísticas integradas, projetos culturais, **venda de imagem de cidade segura e/ou atrativa**, campanhas específicas de atração de investidores e congressistas etc. (Borja & Castells, 1997, p. 192, apud Vainer 2000, p. 81. Grifo Nosso)'.  
 Um comentário importante é feito por Vainer sobre essa questão:

Não é demais lembrar que a oferta de uma imagem de cidade segura não necessariamente depende de que a cidade seja, de fato, segura para os que nela habitam; sempre é possível criar cordões de isolamento e áreas de segurança para os visitantes. Em citação anterior [no artigo original] a menção a hotéis de luxo com segurança adequada é uma evidente sugestão de que se deve oferecer aos visitantes (de luxo) uma taxa de segurança superior à taxa de segurança média oferecida

aos habitantes da cidade e aos visitantes (sem luxo). (Vainer, 2000, p. 81)

Concluimos até aqui, então, que o Porto Maravilha foi o fato em si da nova onda neoliberal carioca não por meio de parceria, mas sim subordinação. Agora veremos uma importante materialização dessa subordinação público-privada: por meio da segurança pública. Indo além das ações resumidas no quadro antes apresentado, iremos analisar como se deu a especificidade do Rio de Janeiro na obtenção dessa sensação de segurança para os novos negócios e projetos locais. O que veremos é que, além da subordinação do público ao privado para garantia dessa segurança, o projeto neoliberal no Rio está indo além: o privado está financiando a máquina pública para que ela se submeta aos seus interesses específicos, não por impostos e nem garantindo segurança para todos, e sim de forma bilateral: “eu te pago para que faça serviços para mim”, e quem o diz é o privado para o público. Isso não pode ser visto com tranquilidade, mas como vimos por meio desse capítulo, as cidades agora são vistas como empresas e como tal se submetem à lógica privada que visa não se prender a burocracia, ao controle social e principalmente a democracia; e sim em relações bilaterais, contratos e afins.

No próximo capítulo será analisado, como a segurança é tratada no contexto da cidade neoliberal, além de apresentar, também, outros importantes momentos da cidade até o alcance da militarização “bruta” do Rio de Janeiro atual (2019). Veremos algumas políticas de segurança pública que acarretaram não apenas no apetrecho de financeirização privada da segurança pública para interesses privados, mas também no novo modelo de militarização da cidade.

### 3 A SEGURANÇA DA CIDADE NEOLIBERAL: DA SEGURANÇA PÚBLICA A MILITARIZAÇÃO DO RIO DE JANEIRO

A segurança pública é vista para a cidade do Rio de Janeiro como um dos mecanismos mais importantes e desafiadores para entrada do Rio de Janeiro na lógica empreendedora e neoliberal. Tendo os grandes eventos no horizonte da primeira década desse século, a imagem de “cidade insegura” atrapalhava o desenvolvimento do *marketing* do programa neoliberal carioca. Era necessário desenvolver esse aspecto não para a melhoria da vida dos seus moradores, mas sim para tanto melhorar a imagem do Rio para quem olhava a cidade de fora como na criação do “ambiente seguro para os negócios”.

A escolha do Rio de Janeiro como cidade receptora de grandes eventos e participante dessa forma de gestão baseada no empresariamento e na consolidação da cidade-mercadoria se relaciona diretamente com a ação empreendida pelas UPP que, em última instância, buscou, através da “pacificação” das favelas, modificar a imagem da capital fluminense de “cidade violenta” para uma “cidade de paz (Carvalho, 2014<sup>a</sup>).” (CARVALHO e ROCHA, 2018, p. 3)

Trataremos então dessa construção analisando a segurança pública na cidade do Rio de Janeiro nesses últimos 10 anos, não midiaticamente, mas sim concretamente<sup>19</sup>. Será analisado nesse capítulo o que foi feito nos últimos anos relacionado ao tema (e que se encaixa na lógica neoliberal), realizando-se três recortes: o plano de metas (Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados – SIM), as UPPs e a intervenção federal na segurança pública estadual. As análises que aqui teremos abrirão as discussões sobre os caminhos dessa militarização na construção do ideário neoliberal na constituição de um urbanismo militarizado e empreendedor, observando como ambos coexistem no mesmo espaço e na mesma lógica, bem como discutiremos o paralelo da financeirização e da segurança pública.

---

19 Será necessário colocar o assunto mídia e segurança pública aqui como uma variável constante (um termo que advém da macroeconomia), pois, mesmo que essa relação influencie em todo jogo de imagem construído nesse aspecto (e se estamos falando de imagem essa relação é importante), ainda é necessário analisar o que foi feito de verdade na política, pois mesmo que fosse algo “falso” e meramente midiático (o que não se comprovou na pesquisa) ainda sim seria necessário observar o que foi inventado para o “teatro da segurança pública”.

### 3.1 A construção da “Cidade Segura”

Quando analisado o contrato da PPP do Porto Maravilha, mesmo dentre todos os seus anexos e edital, é difícil encontrar algum momento em que a segurança é vista como responsabilidade da contratada, nem mesmo pela CDURP. De fato, o único momento em que se encontra essa responsabilidade no contrato é apenas na cláusula nona “OBRIGAÇÕES COMPLEMENTARES DA CONCESSIONÁRIA”, em seu item VII: “Cooperar com o Poder Público na execução de atividades auxiliares de segurança pública, na forma do Anexo 5, tomando as medidas e providências adequadas a colaborar para a criação de ambiente seguro na AEIU Portuária e seu entorno”. (CDURP, 2010, p. 26). Quando analisado o anexo 5 (CDURP, 2010), vemos que só há dois assuntos no qual a questão da segurança é mencionada: iluminação pública e câmeras de vigilância. Essa então é a responsabilidade da contratada na segurança pública, iluminar as vias públicas e realizar a manutenção e armazenamento das imagens de vigilância, subsidiando os setores públicos. Não são pontos que devem ser ignorados, a questão da hipervigilância e controle ostensivo da população da região por meio das câmeras é um fator importante, mas não será palco de aprofundamento nesse trabalho.

O que notamos é que o assunto da segurança pública na região portuária (e também em toda cidade, como veremos), apesar de não ter sido apropriado pelo setor privado e ser obrigação do Estado, teve a incorporação de mecanismos de subordinação do público à lógica privada. É isso que será apontado ao longo desse capítulo.

Realmente é necessário considerar que o Estado tem legalmente o monopólio do uso da força e da violência (Weber, 1919) e que a responsabilidade por todo aparato envolto da política de segurança pública é do Estado (que não inclui apenas o poder de polícia<sup>20</sup>). O que se percebe, todavia, que o tema “segurança pública” não foi deixado de lado durante a confecção do tratado de parceria do Porto, pelo contrário, ele foi assumido pelo lado público, mas alimentado com o ideário neoliberal.

---

20 Se inclui aqui, por exemplo, a construção de diminuição das taxas de crime e aumento da sensação de segurança; criação real de espaços de democratização na construção de uma sociedade universalmente segura, inclusive para minorias; proteção a grupos vulneráveis; criação de oportunidades que não levem a perder jovens para poderes paralelos ao Estado como milícias e organizações criminosas, entre outras atividades. São assuntos recorrentes no Fórum Brasileiro de Segurança Pública e outras entidades de análise de políticas de segurança.

Em 2010 a prefeitura do Rio criou o GAP - Grupamento da Área Portuária, da Guarda Municipal. Foi um exemplo de como o público realmente tinha interesse em trazer um aspecto de segurança para o Porto, mas não era suficiente. Era necessário ir além da guarda patrimonial e da ordem pública, responsabilidades da Guarda Municipal, para criação de uma imagem comercializável de segurança.

Desde 2009, início do mandato do apadrinhado político de César Maia – Eduardo Paes – foi dado início a uma nova fase da coalizão de forças tanto políticas (municipal, estadual e federal “somando forças”<sup>21</sup>) quanto econômicas (empreiteiras, empresas e organizações do ramo de serviços e capital internacional) na construção da Cidade Olímpica e do palco da Final da Copa do Mundo de Futebol FIFA<sup>22</sup>. O assunto segurança pública sempre foi alvo de questionamentos tanto dentro do país quanto no exterior, levando aos governantes, detentores legais da responsabilidade da segurança pública, a buscarem medidas de construção do espaço de segurança institucional para os negócios acontecerem.

Veremos a seguir como se deu esse momento de construção durante o período de 2009 até 2019, principalmente pelo governo estadual, na esfera da segurança pública “militarizada”. Verificam-se três marcos relevantes durante esse período: Um é a criação do plano de metas das polícias do Rio de Janeiro, o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados – SIM, tentando mudar a lógica de policiamento para se encaixar num modelo de “eficiência” e “gestão para resultados”, carregando consigo nuances neoliberais. O segundo é a criação das UPPs, o qual “reconquistava territórios perdidos pelo Estado” e “domava os ingovernáveis<sup>23</sup>”, além de atuarem na estratégia de abertura de oportunidade de mercado dentro das favelas. O terceiro é a Garantia de Lei e Ordem e posterior intervenção federal na segurança pública do estado do Rio, assinada por Temer, que militarizava de vez a cidade do Rio e que fez grande ponte com o governo seguinte e sua política de extermínio (que será atestado nesse trabalho).

---

21 Slogan do governo estadual do período

22 Assunto esse comentado em diversas obras, inclusive já citado nesse trabalho.

23 LEITE, Marcia Pereira; FARIAS, Juliana. Militarização e dispositivos governamentais para lidar com os “inimigos” do/no Rio de Janeiro. In: LEITE, Márcia Pereira et al(Org.). **Militarização no Rio de Janeiro: da “pacificação” à intervenção**. Rio de Janeiro: Mórula, 2018. P. 240-261.



### 3.2 “SIM” e a política de Gestão por Resultado

O primeiro marco não necessariamente foi o primeiro a ser implementado, mas é importante começarmos por ele. Para contextualização, em 2009 (em outubro) o Rio de Janeiro estava sendo anunciado como sede das Olimpíadas de 2016<sup>24</sup>, mas como já vimos nesse trabalho, as coalizões de forças públicas e privadas já tinham em mente esse desfecho há bastante tempo. Vale lembrar, também, que o Rio já tinha sido escolhido para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014 em 2007, cujo palco da final já era de conhecimento que seria o Maracanã, mas foi confirmado apenas em 2009<sup>25</sup> (maio). Também nesse ano estavam sendo dados os primeiros passos do que viria a ser a PPP do Porto Maravilha, com a alteração do Plano Diretor<sup>26</sup> da cidade e a criação da CDURP (novembro)<sup>27</sup>. Ou seja, haviam três grandes movimentações importantes (Copa, Olimpíadas e o Porto Maravilha) que envolviam a cidade do Rio de Janeiro.

Não por coincidência, em 2009 o Governo do estado do Rio de Janeiro também começou a se movimentar quanto ao assunto da segurança. Nesse ano, ocorreram mudanças significativas e duas merecem destaque, além de serem complementares. Um foi a base legal para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados – SIM – através do decreto 41.931, de junho de 2009. Complementarmente, também foi criado e implementado através do decreto 41.930 do mesmo dia as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP). Ambos foram gerados juntos porque o SIM tinha como base a aplicação das metas através de políticas regionalizadas, inclusive quanto às discussões dos planos de atuação que acompanhavam cada nível. Sobre as regiões, as suas definições eram as seguintes:

---

24 PAZZI JUNIOR, Milton. Rio é escolhido como cidade-sede da Olimpíada de 2016. **Estadão**, [S. l.], 2 out. 2009. Disponível em: <https://esportes.estadao.com.br/noticias/geral,rio-e-escolhido-como-cidade-sede-da-olimpiada-de-2016,444804>. Acesso em: 24 maio 2019.

25 GLOBOESPORTE.COM. Brasil conhece as 12 cidades que receberão partidas da Copa de 2014. **GloboEsporte.com**, Nassau (BAHAMAS), 31 maio 2009. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/Esportes/Noticias/Futebol/0,,MUL1177312-9825,00-BRASIL+CONHECE+AS+CIDADES+QUE+RECEBERAO+PARTIDAS+DA+COPA+DE.html>. Acesso em: 24 maio 2019.

26 RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009**. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro, 24 nov. 2009.

27 RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009**. \_\_\_\_\_.

As Circunscrições Integradas de Segurança Pública - **CISP**, assim como as RISP, também foram criadas pelo Decreto Estadual nº. 41.930, e caracterizam, segundo o novo modelo de integração geográfica, a menor instância de apuração dos indicadores de criminalidade. Nesse sentido, constituem a esfera de integração territorial, em nível operacional, das companhias Integradas da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ com as Delegacias de Polícia da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ. As CISP têm como princípio básico o conceito de que a responsabilidade pelo policiamento de uma subárea da Companhia de Polícia Militar Integrada deverá coincidir com a circunscrição de uma Delegacia de Polícia. Assim, as CISP correspondem às áreas territoriais de atuação e responsabilidade conjunta das Companhias Integradas e das Delegacias de Polícia.

As Áreas Integradas de Segurança Pública - **AISP** foram criadas através da Resolução SSP N. 263 de 27 de julho de 1999, como parte de uma política de segurança pública que tinha por objetivo estreitar a ligação entre as Polícias Civil e Militar, bem como destas com as comunidades abrangidas pelas AISP através da gestão participativa na identificação e resolução dos problemas locais de segurança pública. Nesse sentido, cada AISP foi estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das Polícias Civil e Militar. Dessa maneira, o contorno geográfico de cada AISP foi estabelecido a partir da área de atuação de um batalhão de Polícia Militar e as circunscrições das delegacias de Polícia Civil contidas na área de cada batalhão (...).

As Regiões Integradas de Segurança Pública - **RISP** objetivam a articulação territorial regional, no nível tático, da PCERJ com a PMERJ. A adequação geográfica entre as circunscrições territoriais de atuação das Polícias, no contexto das RISP, se consolida em termos práticos ao nível dos Departamentos de Polícia de Área - DPA da PCERJ e dos Comandos de Policiamento de Área – CPA da PMERJ (...). (ISP, 2019)

Já o SIM foi o sistema de metas criado pelo governo estadual, tendo por objetivo “reduzir indicadores de criminalidade, estimular o trabalho integrado entre as polícias, incentivar uma cultura de gestão que privilegie a análise criminal e o planejamento integrado, identificar e reconhecer o desempenho dos agentes e difundir boas práticas” (ASSIS e RICARDO, 2017, p. 29). Ademais, esse programa buscava premiar RISP e AISP (que se traduzem em batalhões e CPA – Comando de Policiamento de Área) que cumprissem metas estipuladas semestralmente pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação<sup>28</sup>. As metas eram baseadas em Indicadores, sendo essas baseadas pelos títulos que constam no Registro de Ocorrência da PCERJ:

Letalidade Violenta (somatório do número de vítimas de homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte, latrocínios e homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial); Roubo de Veículos e Roubo de Rua (somatório de incidências de roubos a transeunte, roubos em coletivo e roubos de aparelho celular). (CORDEIRO, 2016, p. 4. Grifo Nosso).

---

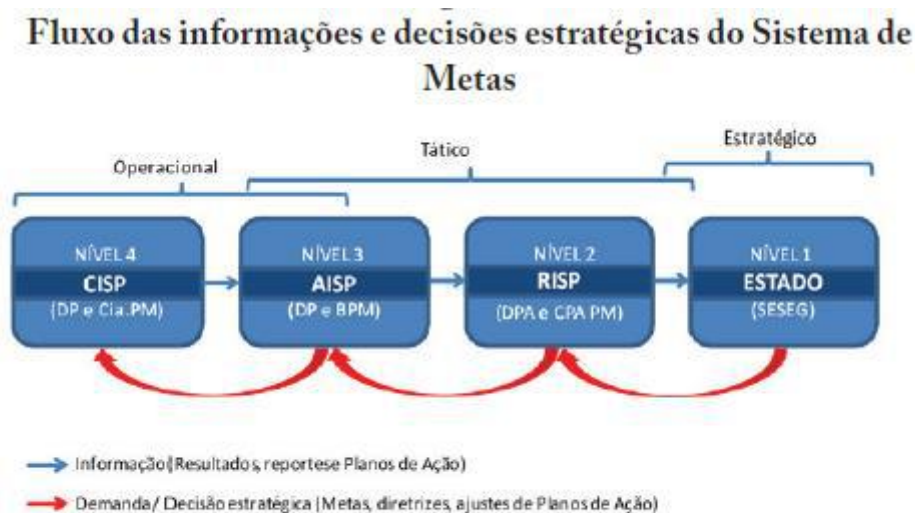
28 Era presidida pelo governador, mas na prática foi gerida pelo secretário de segurança pública e depois entre os próprios comandantes das polícias civil e militar junto ao Instituto de Segurança Pública – ISP



um CCS bem ativo, inclusive com participação direta da CDURP em todas as reuniões<sup>29</sup>. De certa forma, é o canal atualmente existente entre a administração do Porto Maravilha e a política de segurança estadual.

Por fim, é importante ressaltar a existência das reuniões de acompanhamento de resultado, divididas em 4 níveis.

Estas reuniões são instâncias de análise, elaboração de Planos de Ação e reporte de resultados (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2011). A figura abaixo, extraída do Manual de Procedimentos para o SIM, resume a estruturação destas reuniões, cuja periodicidade e atores envolvidos dependem da configuração espacial a que se referem (CISP, AISP, RISP, estado). O seu acontecimento é deflagrado a partir da verificação do atingimento das metas dos IEC em uma base de referência trimestral. (CORDEIRO, 2016, p. 6).



Fonte: GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2011, p.20

Figura 6 "Fluxo de informações e decisões estratégicas do Sistema de Metas" Fonte: Cordeiro, 2016.

O Objetivo de apresentar todo esse Sistema é mostrar como foram incorporados mecanismos do serviço privado dentro da lógica pública. Não se busca, com isso, criticar a busca de boas práticas, melhorias do sistema público, adoção de técnicas administrativas que se baseiem de fato na lógica do serviço público buscando melhores resultados etc. Mas é possível perceber, não por coincidência, que a partir da guinada mais prática do projeto neoliberal na cidade do Rio de Janeiro o próprio serviço de segurança pública do Estado começa a incorporar lógicas do setor privado, como a Gestão por Resultados com incentivos monetários.

29 Segundo o próprio no site oficial do Porto Maravilha.

O principal problema que se analisa desse método é a adoção quase que simplista de bonificações monetárias para os agentes públicos quando na verdade há um maior entendimento de que esses incentivos não são tão efetivos no setor público quanto no privado. No relatório da organização “Sou da Paz”, apesar de ter um caráter mais “tecnicista” na análise de políticas de segurança pública em diversos estados do Brasil pondera sobre a questão (com referências):

Não há consenso na literatura internacional em relação aos programas de remuneração variável no setor público. Um maior número de pesquisas empíricas aponta que programas de remuneração variável no setor público não são os que mais funcionam (OCDE, 2005; Perry, Enbergs e Jun, 2009). Em primeiro lugar, servidores públicos parecem valorizar menos recompensas econômicas do que empregados do setor privado (Crewson, 1997; Houston, 2000; Buelens e Broeck, 2007) e o incentivo pode, inclusive, gerar redução na motivação em certos casos (Deci, Koestner e Ryan, 1999). Em segundo lugar, programas de incentivo financeiro no setor público acabam apresentando falhas de implementação: há dificuldade de mensurar os resultados, há fragilidade na preparação das chefias, os procedimentos e critérios muitas vezes são pouco transparentes e há problemas no financiamento – há recurso em determinado período e logo os governos ficam em dificuldade e suspendem o pagamento, gerando frustração. (ASSIS e RICARDO, 2017, p. 45)

Outra questão importante que inclusive também foi apontado no relatório da ONG “Sou da Paz”:

Gaming, uma espécie de ‘efeito colateral’ de distorções dos dados para facilitar o alcance dos resultados (...) [é uma] deliberada distorção ou fabricação de números coletados com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização (Hood, 2007). O fenômeno do gaming pode trazer efeitos negativos significativos e, em alguns casos, gerar distorções que anulem completamente os ganhos do sistema auferidos pelo sistema de gestão para resultados. (apud, p. 50-51).

Apesar dos autores fazerem uma crítica ao *gaming* (corretamente, visto que não é uma boa prática e deve ser combatido), tomaremos outro caminho. Nesse caso específico do Rio de Janeiro, dentro de todo o contexto no qual apresentamos no início da seção, essa prática não é de todo mal para a política neoliberal da cidade. Se o objetivo de tudo também é melhorar a imagem do Rio de Janeiro na questão da segurança, o “jogo dos dados” para melhoria dos índices não seria algo tão deplorável. No final, o resultado seriam dados interessantes para se mostrar sobre as melhorias da segurança no Rio de Janeiro. Se o *gaming* “prejudica” esses dados, mas melhora os índices, isso é ótimo para o que o Rio quer, que é vender a imagem de segurança. Veja por exemplo os dados de roubos de carro na CISP 4 (do Porto) entre 2007 a 2015:



Figura 7 Roubo de veículos de 2007 a 2015 Fonte e elaboração: ISP, 2019.

Veja que a partir da implementação do SIM em 2009 houve uma queda acentuada nesses índices. Não necessariamente de fato houve uma melhoria, pois pode ter existido o “jogo de dados” pelos representantes dessa CISP; mas não importa, pois quem queria usar imagem de Rio mais seguro para negócios poderia vender que o Porto Maravilha havia melhorado seus índices, por exemplo, em relação ao roubo de carros e assim atrair melhores negócios para região.

Sendo assim, vislumbrando-se melhorar a imagem de cidade insegura, o fato de usar um sistema de metas que aplica medidas da administração privada dentro do setor público (já que o setor público popularmente não é bem visto) torna-se algo positivo, pois melhora a reputação da cidade e atrai negócios, mostrando que os governantes estão empenhados em melhorar a cidade nessa questão.

### 3.3 A UPP

Após o SIM se apresentar como um marco de como o neoliberalismo adentrou na máquina do Estado na Segurança Pública influenciando ideologicamente uma política, por agora será apresentado outro símbolo mais prático, mas que também é necessário analisar, observando certas especificidades.

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) é<sup>30</sup> um projeto criado pelo governo do estado do Rio de Janeiro através da Secretaria de Segurança no final de 2008, ganhando mais força no ano seguinte (o que conversa com o que foi apresentado no começo da seção anterior, sobre como o ano de 2009 foi importante para o projeto neoliberal, mas que é fruto de um longo processo de mais de 10 anos):

Segundo o governo do estado, o objetivo do programa seria recuperar o controle do Estado sobre as favelas e reduzir os confrontos armados, usando prevenção a longo prazo, através da presença de um contingente expressivo de policiais nos territórios de algumas favelas. De acordo com o site da UPP, elas foram criadas pela Secretaria de Estado de Segurança a partir dos princípios da Polícia Comunitária, que seria “um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública”.

O decreto que regula a Unidade de Polícia Pacificadora, de 6 de janeiro de 2011 (mais de dois anos após a instalação da primeira UPP numa favela da zona Sul da cidade), determina que os policiais militares lotados nessas unidades devem receber treinamento especializado para o policiamento de proximidade, “com ênfase em direitos humanos e na doutrina de polícia comunitária” e devem “obrigatoriamente ser policiais militares recém-formados”. (ROCHA e CARVALHO, 2018 a, p. 910)

As autoras (Rocha e Carvalho, 2018 a) complementam como essa política também tinha como objetivo se separar das ações de combate, visto que o Estado agora estava levando “cidadania” para os territórios de algumas favelas.

O objetivo do programa sempre foi apresentado como uma “reconquista de territórios perdidos pelo Estado”, além de “corrigir” anos de não presença do Público naquelas localidades, motivo esse, segundo o governo, que levou tais territórios a serem dominados por grupos de atividades criminosas ligadas ao tráfico de drogas e ações de milícias.

Mas a realidade vai muito além disso. As favelas sempre foram vistas como o grande problema do Rio de Janeiro por diversos governos durante toda história moderna da cidade. Muito antes do surgimento das favelas (colocando como marco

---

30 Enquanto esse Trabalho foi escrito (primeiro semestre de 2019), mesmo que já havendo um indicativo de fim do programa/operação UPP, ele ainda se encontrava ativo.

o nascimento da Providência no Centro da capital), as moradias que surgiam como refúgio da classe mais pobre (dada às grandes explosões demográficas da cidade em contrapartida a falta de políticas habitacionais e a necessidade de moradia próxima dos locais de trabalho) eram vistas como “inimigas do progresso”. Os cortiços do centro do Rio foram um exemplo claro disso, a política de “bota-abaixo” durante alguns governos (entre esses o mais emblemático foi o de Pereira Passos no começo do século XX) derrubou centenas de imóveis ocupados justamente pela classe mais pobre da cidade em nome do “desenvolvimento”. Outro exemplo emblemático e histórico na cidade foi o grande incêndio da favela Praia do Pinto, no bairro da Lagoa, em 1968. Já havia o projeto de acabar com essa favela, mas houve forte oposição e resistência dos moradores. Um “acidente” gerou um enorme incêndio que desabrigou mais de 9 mil pessoas<sup>31</sup>, transferindo os agora desabrigados para outra parte da cidade, tirando-os de uma das áreas mais nobres da cidade, no coração da zona sul, para outra ponta da cidade, já na zona oeste, dando origem ao que viria a ser a Cidade de Deus (além de outros conjuntos habitacionais longe da zona sul).

São apenas poucos exemplos para demonstrar como as favelas e o morador pobre na sua luta por moradia (independente de sua legalidade ou não), que simplesmente buscam garantir um teto para morar, trabalhar e viver, sempre foram vistos como um problema para os governantes, mesmo antes de haver o “domínio” de grupos criminosos que motivou a empreitada das UPPs.

Outra justificativa da implantação das UPPs foi de permitir que os moradores pudessem ter acesso aos serviços públicos e levar melhorias sociais para a região, não mais apenas confrontos motivados pelos grupos criminosos que dominavam o território e impediam as outras ações públicas no local. Oras, em 1995 foi instaurado o programa Favela-Bairro (no governo de César Maia), que levou diversas obras e serviços públicos para as mais diversas favelas e com melhorias de infraestrutura no interior delas. O programa nunca foi descontinuado, apenas mudou de nome para Morar Carioca, entre 2010 a 2016, e durante esse período suas ações ocorreram tendo ou não o domínio paralelo do Estado no território. Se essas obras eram possíveis, independentemente do domínio do território desde 95 (quando já havia

---

31 **Fonte(s):** BRUM, M. S. I. *Memórias da remoção: o incêndio da Praia do Pinto e a 'culpa' do governo*. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL, 11., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2012.



esse “domínio paralelo”), não fazia sentido a justificativa de que a tomada militar das favelas era necessária para levar serviços públicos para as mesmas.

O resgate do projeto Favela-Bairro também é interessante para outro recorte. É necessário problematizar que os objetivos do Favela-Bairro eram integrar essas regiões ao capitalismo urbano da cidade, unindo inclusive à estratégia eleitoral. Não há muita diferença dos objetivos reais das UPPs, tendo apenas como diferença entre os dois o método para se chegar nesse fim. O que diferencia principalmente ambos os programas é que o Favela-Bairro levava os serviços e infraestrutura para as favelas e isso era visto como suficiente; já as UPPs buscavam ir além de simplesmente abrir caminhos, era necessário disciplinar e domar quem morava nesses territórios. Sobre o assunto de incluir as favelas à lógica neoliberal, que o artigo de Lia Rocha e Monique de Carvalho (2018 a) trata, analisa-se como essa integração à cidade coloca as favelas no patamar de oportunidade de negócio.

Essa gestão se preocupa em estabelecer as bases que garantem a “manutenção da ordem pública” através de um disciplinamento dos favelados, transformando-os em um “novo cidadão”, consumidor, mas também em um empreendedor formalizado. Nesse sentido, a visão de paz é substantivada no enquadramento dos favelados e na necessidade de discipliná-los a partir de determinados padrões morais, culturais e de consumo, que se desdobram, por sua vez, no deslocamento dos conflitos e em novos arranjos sociais. A “pacificação” das favelas é aqui compreendida, portanto, à luz de outras políticas de intervenção urbanística e de gestão social na cidade como um todo e de forma particular em diferentes favelas. (CARVALHO e Rocha, 2018 a, p. 907)

Com o paralelo entre os dois programas, também é interessante retomar o que foi apresentado por Brenner (2009) quanto às especificidades das políticas neoliberais e como as ações atuam baseando-se na tática de tentativa e erro. Se apenas abrir os caminhos urbanisticamente dessas favelas não foi suficiente, era necessário ir além. Nesse caso, a estratégia de “domar” os moradores através dos mecanismos de controle militarizado do Estado substituiu a simples urbanização das favelas no Favela-Bairro.

No caso das UPPs, outro ponto interessante (que também se distingue do Favela-Bairro) era que apenas algumas favelas receberiam essa política de dominação, enquanto outras permaneciam sobre a lógica da guerra e confronto. Era basicamente o uso do método científico “grupo controle e grupo de experimento”.

[Há] uma produção diferenciada de regimes territoriais direcionados às favelas. Por um lado, a grande maioria ainda permanece sob o regime da “metáfora da guerra”, com o histórico modelo de presença precarizada das instituições estatais. Por outro, estão as favelas “pacificadas” que obedecem a um regime militarizado, de controle e disciplina. Sob esse ponto de vista, pensar a relação

estabelecida pelo viés da “inclusão produtiva” ao revés da garantia de direitos universais, tomando como central a prática empreendedora ofertada pelo mercado, em detrimento do trabalhador, ajuda-nos a compreender e aprofundar nosso tema (...). (ibid, 2018 a)

Devemos também resgatar o momento no qual a política das UPPs foi implementada, justamente durante a preparação tanto da Copa do Mundo de Futebol em 2014 como das Olimpíadas de 2016. Um resgate interessante foi o evento experimental da coalizão de César Maia para a cidade, o Pan Americano de 2007. Ele serviu para diversos testes da cidade, na venda de que o Rio poderia receber outros grandes eventos e no lançamento da “marca” da cidade para o mundo. Durante esse evento, a problemática das favelas foi resolvida através da aplicação da Garantia da Lei e da Ordem, que levou algumas favelas como o Complexo do Alemão em 2007<sup>32</sup> a serem dominadas pelo exército durante o evento. Foi uma solução vista como interessante pelo governo para a garantia da realização do evento, estabilizando os locais de concentração dos grupos criminosos. Dali em diante o exército foi usado diversas vezes em outras ocasiões, como na implantação da UPP do mesmo Alemão em 2010, na ocupação do Complexo da Maré em 2014 (que permaneceu por 14 meses), até a visita do Papa e leilão do pré-sal, que foram motivos para o uso das forças armadas na cidade.

A tática de militarizar os territórios e domá-los era útil para a garantia de sensação de segurança durante grandes eventos. Todavia, a permanência estratégica em diversas outras favelas (inclusive montando um “cinturão virtual” de segurança nas principais áreas de eventos das olimpíadas) necessitava de um aparato menos emergencial e mais permanente, por isso o uso da própria PM nas UPPs.

Ou seja, para todos os casos, houve a união de diversos interesses para que o projeto da UPP fosse implementado, seja a garantia de segurança dos grandes eventos, seja a venda de cidade segura, seja por “domar os indomáveis” e introduzir os moradores dessas favelas à lógica mercantil; esse programa era visto como bastante promissor.

Mas a teoria não se concretizou em sucesso na prática, ou melhor, em sucesso total. Outro artigo de Lia de Mattos da Rocha (2018 b) discute um pouco

---

32 BOM DIA RIO. Forças Armadas já atuaram na segurança do RJ em outras situações; veja quais. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/forcas-armadas-ja-atuaram-na-seguranca-do-rj-em-outras-situacoes-veja-quais.ghml>. Acesso em: 10 jun. 2019.

sobre o “fracasso” das UPPs, porém com olhar crítico de como essa pacificação deixou “legados” de controle da população nessas localidades. O artigo discute principalmente a relação entre democracia e a militarização das favelas, principalmente no controle social dos moradores. Por exemplo, quando instaurado, o objetivo era levar a força militar de segurança para o local e também o Estado para essas localidades. O que se viu, na verdade, foi uma “troca de mando” da favela, do gerente do tráfico local ao general da UPP da favela. As reuniões com a comunidade, por exemplo, que pareciam ter como objetivo fazer a interlocução entre a comunidade e os agentes públicos, se mostraram bem distantes desse objetivo. Notou-se que essas reuniões tinham muito mais o caráter de “civilização” e “domesticação” da população local do que de realmente um “empoderamento” das vozes da favela. Isso concorda com a ideia de que a militarização dos esforços de introdução do Estado nas favelas estaria calcada na ideia militar de conquista e dominação de inimigos num estágio de guerra, sendo o favelado rotulado de inimigo.

O artigo conversa com outros diversos assuntos, mas para esse trabalho o que podemos retirar é essa definição militarizada de controle social das favelas e a necessidade de sua “domesticação”, e não a democratização desse território.

Para concretizar esse domínio e a integração das favelas à lógica capitalista, foi criada a UPP Social (que posteriormente mudou de nome para Rio Mais Social). O artigo de Rocha e Carvalho (2018 a) desmonta o conceito de Social da UPP, que fora apresentado como o que levaria os serviços públicos para esses locais, e demonstra o seu objetivo real, que era abrir um novo canal de oportunidade de negócios para um novo território, tudo isso usando a máquina pública (agora municipal) para concretização. Os agentes dessa incursão neoliberal foram além, tinham como objetivo inclusive “emponderar” agentes locais para lógica empreendedora.

Outro exemplo de atuação do Programa UPP Social, nessa fase, foi o projeto de um plano de “Fundo de Investimento em Participações das UPPs – o FIP UPP”. Ele tinha o objetivo de “organizar uma carteira de investimentos sociais em comunidades pacificadas e não pacificadas do Rio e oferecer as cotas do fundo a investidores brasileiros e estrangeiros” (Jornal Valor Econômico, 1/11/2013).

O Programa ainda buscou capacitar moradores das favelas com UPP para se tornarem empreendedores, através da parceira estabelecida entre o IPP e a Fundação Getúlio Vargas para oferecer fomento e consultoria de negócios para moradores (chamados moradores-empresendedores). A atuação da UPP Social junto aos moradores focalizou a atuação destes como atores envolvidos em parcerias com o poder público e empresas – é nesse sentido que La Rocque apresenta o conceito de PPPP (Parceria Público Privada

Participativa), sendo a dimensão da “participação” compreendida como a inclusão de “moradores-empresendedores” nos potenciais negócios realizados nas favelas.

Assim, sob a direção de Eduarda La Rocque, o programa teve como proposta articular parcerias público-privada-terceiro setor. (CARVALHO e ROCHA, 2018 a, p. 914-915)

Dessa maneira, podemos concluir essa seção não analisando apenas o que foi a UPP, mas sim seus reais objetivos, que conversam bastante com o que já foi apresentado nesse trabalho: “a transformação do favelado em um novo homem, agora incluído no mercado formal, permanece como projeto civilizador para esses territórios – atualizando o modelo centenário de tutela dessa população”. (CARVALHO e ROCHA, 2018 a, p. 920). Porém, não podemos dizer que todas essas ações tinham como único objetivo essa integração neoliberal das favelas, mas o assunto da segurança pública serviu sim como um pano de fundo para essa integração. A militarização das favelas serviu tanto como controle dos “inimigos” dos grandes eventos como para a integração neoliberal, sempre observando que ambos têm importante correlação.

Mas, ainda assim, ainda existe outra importante questão: a UPP vive um momento de desgaste, inclusive com frequente apontamento de “fracasso”.

Ainda que o projeto das UPPs tenha sido ponto central na reeleição em primeiro turno de Sérgio Cabral (2010), diversos eventos nos anos seguintes desmontaram a imagem de sucesso do programa. As manifestações de 2013 no Rio de Janeiro questionaram diretamente a Polícia Militar e pediram seu fim. Mortes cada vez mais publicitadas na mídia foram se acumulando: a chacina da Maré (em de dez pessoas morreram no meio dos protestos de junho de 2013), o pedreiro Amarildo (desaparecido na Rocinha em julho de 2013), Claudia Silva Ferreira (cujo corpo arrastado por camburão chocou a opinião pública em 2014), os cinco jovens assassinados em Costa Barros com 111 tiros (em 2015), entre outros casos. (ROCHA, 2018 b, p. 234)

Soma-se a esses fatos a existência de confrontos armados dentro dessas favelas pacificadas, a má condição da infraestrutura das unidades e a crise orçamentária do estado. Mas a necessidade de controle dos indomáveis continuava. Com isso, chegamos à próxima seção, que discute os momentos mais recentes dessa escalada das ações militarizadas.

### 3.4 A Urbanização Militarizada e a política de extermínio

“Em 16 de fevereiro de 2018 o presidente Michel Temer anunciou, durante pronunciamento nacional, a intervenção federal na área da segurança pública no Rio de Janeiro, através de um decreto que declarava que o objetivo da intervenção era ‘(...) pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública’ no estado (ROCHA, 2018 b, p. 235)”. Essa intervenção foi precedida por uma Garantia de Lei e Ordem – GLO de 2017 que permitia o uso das forças armadas pelo governo do Rio até o fim daquele ano<sup>33</sup>. A intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro se diferenciou por substituir e subordinar as Forças de Segurança Pública do governo estadual às Forças Armadas. Foi a primeira vez que tal artifício foi usado e já era previsto na Constituição Federal de 1988.

É uma situação grave, mas que teve aval dos representantes do governo estadual (já fragilizados tanto pela crise fiscal do estado quanto das acusações constantes de corrupção desde a prisão do ex-governador Sérgio Cabral). A justificativa de crise por “grave comprometimento da ordem pública” foi rebatida no relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2018:

Em 16 de fevereiro de 2018, o estado foi submetido a uma intervenção federal de caráter militar, justificada pela necessidade de restituir a “ordem interna”, supostamente desestabilizada em face do aumento do crime violento e da ineficácia das forças de segurança estaduais para lidar com a questão. Contudo, como argumenta Cano no Relatório “Rio sob Intervenção” elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Datafolha (2018), a pesquisa de vitimização realizada em 2018 pelo Datafolha no Brasil e no município do Rio de Janeiro evidencia que, afora a violência policial vivenciada pelos cidadãos na cidade do Rio de Janeiro, **não há dados registrados de incidência criminal expressivamente maior que a média brasileira justificando essa medida excepcional.** (PONCIONI, *in* FBSP, 2018, p. 101-102. Grifo Nosso)

Os dados do Fórum são bastante claros quando mostram que, em comparação com o restante do Brasil, apesar dos números altos, não há nada de extraordinário que leve a adoção dessa medida. O Rio ocupava, em 2017, o 11º lugar dos estados brasileiros no ranking de maiores homicídios do país. O que era grave no período e bastante preocupante era o índice de letalidade da polícia, 6,7 para cada 100 mil habitantes, um aumento de 90% desde 2014 (FBSP, 2018, p.

---

33 G1. Temer assina decreto que autoriza uso das Forças Armadas na segurança pública do RJ. **Portal G1**, Brasília, p. 0-0, 28 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/temer-assina-decreto-que-autoriza-forcas-armadas-a-atuarem-na-seguranca-publica-do-rio.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2019.

102). A situação é mais complicada ainda para a justificativa usada na intervenção, quando comparada ao período histórico da cidade. Veja a série histórica da cidade nos índices de homicídios dolosos:

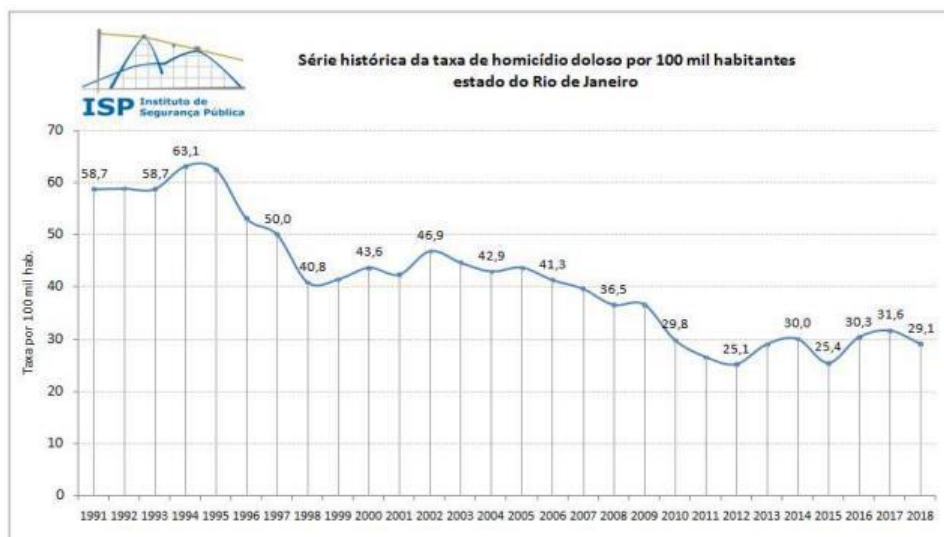


Figura 8 Série histórica da taxa de homicídio doloso por 100 mil habitantes - estado do Rio de Janeiro. Fonte: ISP, 2019.

Ademais, os índices de letalidade violenta:



Figura 9 Série histórica da taxa de Letalidade Violenta por 100 mil habitantes - estado do Rio de Janeiro. Fonte: ISP, 2019.

Se bem observado, é possível analisar que os números de violência do Rio de Janeiro sofreram um aumento em 2016 e 2017, mas nada de tão extraordinário principalmente quando analisado em conjunto com a série histórica, que mostra grande diminuição nas últimas décadas, sendo os dados atuais longes do que já foram vivenciados no Estado.

Então, se não são os números da violência que justificam a intervenção federal, o que poderia ser? Uma primeira justificativa, inclusive que está dentro do texto de Rocha (2018 b) seria a baixa popularidade do então presidente Temer, que tinha baixíssima taxa de aprovação desde que assumiu o governo através do golpe à presidente Dilma em 2016 e, enfrentava naquele período, níveis recordes de desaprovação. A intervenção poderia servir para mudar o foco da opinião pública no momento e servir como fator político, mesmo que essa justificativa não tenha sido explícita, seria um adicional (assim como o fator político também foi um adicional na adoção do SIM, nas UPPs, no Favela-Bairro, entre outras ações).

Outra justificativa seria a manutenção do controle de uma determinada população, principalmente através do medo. Um dos índices que mais cresceu no período de intervenção foi a de letalidade da polícia, ou seja, as mortes por intervenção dos agentes do Estado, mencionada inclusive por Poncioni no relatório do FBSP (PONCIONI in FBSP, 2018). Veja os dados:



Figura 10 Série histórica da taxa de morte por intervenção de agente do estado por 100 mil habitantes - estado do Rio de Janeiro. Fonte: ISP, 2019

Veja que desde o início dessa série histórica os números bateram recorde durante a intervenção militar, mesmo já sendo elevados nos anos precedentes.

Segundo dados do Observatório da Intervenção (...) em seis meses de intervenção cresceu o número de tiroteios na cidade (de 3.477 nos seis meses pré-intervenção para 4.850 nos seis meses seguintes à intervenção), foram registradas 31 chacinas com 130 mortos, 742 mortos e 620 feridos em tiroteio, 736 pessoas mortas pela polícia e contabilizados 81 morto durante ações do Exército. (ROCHA, 2018 b, p. 235)

Os dados se tornam mais preocupantes quando, ao final da intervenção, no balanço feito pelos interventores, o saldo foi positivo: “‘Temos a convicção de que trilhamos um caminho difícil e incerto, mas cumprimos a missão’, afirmou o interventor.”<sup>34</sup> Esse relato é preocupante frente aos números apresentados, como das chacinas, aumento do auto de resistência e também o assassinato da vereadora Marielle Franco e o motorista Anderson<sup>35</sup>, ocorridos durante a intervenção, com fortes indícios de crime encomendado pela Milícia do Rio de Janeiro<sup>36</sup>; além de outros casos preocupantes. Outro fato é que, quando analisados os números históricos, não há tamanha expressividade na diminuição dos índices de homicídios, com uma queda menor do que quando houve a implantação do SIM no Estado (mesmo considerando possíveis *gaming* da ação).

Uma das justificativas do “fracasso” da segurança pública do Rio de Janeiro (e isso inclui as UPPs) era a crise orçamentária que vivia o Estado que impedia o investimento na Segurança Pública. Contornando isso, a intervenção contou com um grande aporte financeiro pelo governo federal, um total de 1,2 bilhões de reais foi destinado para a operação, tendo sido utilizado algo próximo dos 90% desse recurso. A intervenção foi vista como um alívio pelos governantes do Estado e por parte da população, inclusive com forte assentimento (ao final, 73% apoiaram a intervenção, porém menos do que inicialmente, que era de 83%<sup>37</sup>). Esse apoio popular pode ser justificado pela crise estadual, algo mais próximo de crítica ao “fracasso” do governo do Rio de Janeiro do que elogio a atuação militar. Isso pode ser visto, por exemplo, quando 54% dos entrevistados no final da intervenção responderam que as ações das forças armadas não fizeram diferença no combate à violência na cidade (com ápice de 71% após o assassinato da vereadora Marielle Franco).

---

34 ALVES, Raoni. Cerimônia marca fim da intervenção federal no RJ: 'Cumprimos a missão', diz general. **Portal G1**, Rio de Janeiro, p. 27 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/27/cerimonia-encerra-intervencao-federal-na-seguranca-do-rj.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2019.

35 MARREIRO, Flávia. Marielle Franco, vereadora do PSOL, é assassinada no centro do Rio após evento com ativistas negras. **El País**, São Paulo, p. 0-0, 15 mar. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/15/politica/1521080376\\_531337.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/15/politica/1521080376_531337.html). Acesso em: 10 jun. 2019.

36 Durante a elaboração desse trabalho o caso ainda não havia sido encerrado, tendo apenas os assassinos presos, não os mandantes, como informado pelo jornal El País, disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/12/politica/1552386220\\_696576.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/12/politica/1552386220_696576.html). Acesso em: 10/06/19.

37 FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Rio sob intervenção 2**. s/l. 2019.



Ao entrar nesse novo período da segurança pública, é necessário também compreendermos o contexto no qual estamos inseridos. Além do momento de crise institucional do governo do estado e sua desfragmentação (culminando na prisão do primeiro governador do Rio de Janeiro em exercício, Fernando Pezão, sucessor político de Sérgio Cabral<sup>38</sup>), a cidade do Rio de Janeiro também sofreu mudanças. Eduardo Paes não conseguiu eleger seu sucessor, Pedro Paulo, que nem se quer conseguiu chegar ao segundo turno. A eleição foi vencida por Marcelo Crivella, em 2016, conhecido por pertencer a determinado grupo religioso evangélico neopentecostal (como demonstrado em um verbete bibliográfico da CPDOC-FGV)<sup>39</sup>. De certa forma, essa vitória de Crivella põe fim a maior hegemonia política já vivenciada pela cidade desde o período de Vargas, iniciada em 92 por César Maia (como já foi comentado anteriormente nesse trabalho). Na eleição estadual que ocorrera durante a intervenção militar federal, houve a vitória de Wilson Witzel, um ex-juiz assumidamente de direita<sup>40</sup> e que teve inclusive apoio do agora prefeito Crivella<sup>41</sup>. Além de Crivella, o maior apoio de Wilson veio a partir da correlação de votos com a eleição presidencial, vencida por Jair Bolsonaro, também de direita. Entre esses dois há um discurso bastante preocupante.

Como o foco desse trabalho se passa no Rio de Janeiro, é apenas necessário dizer que entre Crivella, Witzel e Bolsonaro há uma nova coalização de forças e, entre elas, uma nova política de segurança pública. Antes de ser eleito, Witzel já deixava claro suas propostas para a segurança: a política de extermínio. Entre sua proposta mais famosa, constava o uso dos *snipers* para “abater criminosos”.

Raramente sniper atira em quem está de guarda-chuva. E muito menos em quem está com furadeira. Nesses casos eram militares que não estavam preparados para esse tipo de missão. Os militares da Core e do Bope inclusive serão treinados. Hoje, na Cidade de Deus, um

---

38 GUIMARÃES, Arthur *et al.* Lava Jato prende o governador Luiz Fernando Pezão. **Portal G1**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/11/29/pf-esta-nas-ruas-do-rio-para-cumprir-mandados-na-lava-jato.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2019.

39 SILVA, Fabrício Pereira da; MARQUES, Bruno. Marcelo Bezerra Crivella (biografia). In: CPDOC-FGV. **Acervo CPDOC-FGV - Verbetes**. [S. l.]: CPDOC-FGV, 2014. Disponível em: <http://www.fgv.br/CPDOC/ACERVO/dicionarios/verbetes-biografico/crivella-marcelo>. Acesso em: 10 jun. 2019.html

40 SABÓIA, Gabriel; KAWAGUTI, Luis; MATTOS, Rodrigo. Um ex-juiz na onda Bolsonaro. **UOL**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 28 ago. 2018. Disponível em: <https://www.uol/eleicoes/especiais/wilson-witzel-e-eleito-governador-do-rio-de-janeiro.htm#um-ex-juiz-na-onda-bolsonaro>. Acesso em: 10 jun. 2019.

41 REZENDE, Sidney. Crivella: ‘Witzel representa a ordem, os valores da família e da moral’. **SRzd**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 12 out. 2018. Disponível em: <http://www.srzd.com/brasil/crivella-witzel-familia-moral-ordem/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

helicóptero filmou cinco elementos armados de fuzis. Ali, se você tem uma operação em que nossos militares estão autorizados a realizar o abate, todos eles serão eliminados - disse Witzel ao ser questionado sobre episódios em que inocentes foram baleados porque outros objetos foram confundidos com armas pelos policiais, e complementou: - Fuzil na mão? É ameaça. Ele vai usar o fuzil para atacar para quem quer que seja na frente dele - ao responder a uma hipótese onde um traficante esteja de costas com fuzil. (O GLOBO, 2018)<sup>42</sup>

Essa proposta foi reafirmada em diversas oportunidades, como para o jornal da região portuária do Rio de Janeiro, o *Diário do Porto*: “Daremos aos policiais civis garantias e investimentos para aprofundar a capacidade de investigação e garantir aos policiais militares o respaldo jurídico para combater a criminalidade e, se for necessário, **com uso de força letal**. Entre outras medidas, vamos incorporar a guarda municipal no esforço de segurança.”<sup>43</sup> Esse discurso não ficou apenas no papel.

Um levantamento do *Jornal Extra*<sup>44</sup> com dados do ISP, mostrou que o número de mortes pela polícia bateu recordes históricos justamente no primeiro trimestre do novo governo. “Nos três primeiros meses do ano passado, nenhum caso foi registrado na região patrulhada pelo 5º BPM (Praça da Harmonia). Durante o ano inteiro de 2018, 13 mortes pela polícia foram registradas na região. Só entre janeiro e março de 2019, foram 14 casos.”<sup>45</sup> Lembrando que, como mostrado na subseção sobre o SIM, esse é o batalhão responsável pelo Porto Maravilha. O *Jornal* ainda complementa com uma informação importante: em três batalhões foram registrados que as ações policiais foram responsáveis por mais da metade do número de homicídios em suas respectivas áreas: 16º BPM (Olaria, que compreende, por exemplo, o Complexo do Alemão), o 3º BPM (Méier, abrangendo favelas como

---

42 MAGALHÃES, Luiz Ernesto; ALTINO, Lucas. Witzel quer usar snipers para abater criminosos com fuzis em favelas. **O Globo**, Rio de Janeiro, , 30 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/witzel-quer-usar-snipers-para-abater-criminosos-com-fuzis-em-favelas-23199100>. Acesso em: 10 jun. 2019.

43 DIÁRIO DO PORTO. Veja propostas de Paes e Witzel para a Segurança. **Diário do Porto**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 23 out. 2018. Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/veja-propostas-de-paes-e-witzel-para-a-seguranca/>. Acesso em: 10 jun. 2019. - Grifo Nosso.

44 SOARES, Rafael. Mortes pela polícia no primeiro trimestre de 2019 batem recorde histórico no Rio. **Extra**, Rio de Janeiro, 28 abr. 2019. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/mortes-pela-policia-no-primeiro-trimestre-de-2019-batem-recorde-historico-no-rio-23626541.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

45 Ibidem, 2019.

Complexo do Lins e Jacarezinho) e justamente o batalhão que abrange a área portuária, o 5º BPM<sup>46</sup>.

O que se pode extrair dessa análise é que a política de segurança pública do Rio de Janeiro segue um caminho diferente do que vinha traçando nas décadas anteriores. A urbanização militarizada da cidade, que traz táticas de guerra para dentro dos centros urbanos (Graham, 2016, *apud* Rocha, 2018 b), foi aprofundada e levada às últimas consequências. A marcação dos favelados como inimigos deixa de ter o objetivo de domesticação e passa a ser de extermínio.

Nem a justificativa de que apenas criminosos seriam alvos se fundamenta, porque nas ações policiais que resultaram em mortes não são frutos de investigação prévia, mas sim das chamadas “excursões” ou encontros entre grupos armados e a polícia, resultando em tiroteios em locais de grande concentração da população. A investigação (que são poucas, como aponta um relatório da anistia internacional, no qual no Rio de Janeiro 80% dos casos de homicídios por intervenção policial não são investigadas<sup>47</sup>) acontece, evidentemente, depois do acontecimento, apenas depois dele que seria possível apontar (ou não) que tal pessoa era realmente criminosa. Ou seja, a tática é, literalmente, atirar primeiro e depois questionar aquela morte, quando se questiona. Mas essa justificativa ainda sim seria absurda e totalmente desconexa dos Direitos Humanos internacionalmente respaldados e integrados à Constituição Federativa do Brasil de 1988.

O que podemos concluir é que, desde a intervenção militar e passando para o momento pós-eleição de 2018, o Rio de Janeiro vive um novo modelo de Segurança Pública. As favelas deixam, num primeiro momento, a imagem de “oportunidade de negócio” e se abre espaço para uma política com grande escalada de militarização desses espaços. Do ponto de vista econômico, os ganhos visíveis dessa escalada são vistos apenas pelo mercado de segurança, que inclusive contam no Rio com duas das maiores feiras de exposição do ramo dentro da América Latina, a LAADexpo e a RIDEX. Quanto aos ganhos políticos, podemos descrever como manutenção das redes da campanha eleitoral mesmo durante os governos, mas tais

---

46 Mas é importante dizer que não é apenas a área portuária, a AISP 5 compreende outros bairros ligados ao Centro, como a Lapa, Paquetá e Santa Teresa, onde fica o complexo Fallet-Fogueteiro.

47 Anistia Internacional . **Você matou meu filho! : homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.

análises só poderão ser completas no decorrer do período de vigência dessa nova correlação de forças.

Mas não é porque houve a mudança de coalizão de forças vigentes que o projeto neoliberal teve seu fim, pelo contrário, ele se molda para o novo momento. Um exemplo já foi comentado, o novo mercado de segurança encontra nessa nova junção de forças políticas e econômicas um novo caminho para desenvolvimento, mas não apenas isso.

No próximo capítulo será tratado um objeto que simboliza todas as reflexões que até aqui foram encaminhadas, envolvendo o Porto Maravilha e o projeto neoliberal para a cidade, materializado numa parceria público-privada na questão da Segurança Pública e seu desenvolvimento histórico recente. Será uma síntese do assunto que nos encaminhará para a conclusão do trabalho, somando todas as reflexões observadas até então.

#### 4 A SEGURANÇA PÚBLICA SUBORDINADA – A “PPP” DA SEGURANÇA

No dia 26 de outubro de 2015 o governo do estado e a Fecomércio-RJ assinaram o convênio nº 2/02/15, cujo objeto era “(...) a promoção de política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças da Lagoa Rodrigo de Freitas, Aterro do Flamengo e parte do bairro do Méier (...)” (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015). Era o início de uma “parceria” no qual a Fecomércio-RJ<sup>48</sup> patrocinava o Estado na área de segurança pública através de convênio, com um aporte de 44 milhões de reais e que depois se estenderia para outras parcerias em outros locais, como o Centro do Rio.

O objetivo real do projeto nunca foi exatamente um segredo, durante uma entrevista para a reportagem da Agência Pública<sup>49</sup>, Marcelo Novaes, gerente de relações sindicais da Fecomércio na época afirmou “A Fecomércio decidiu tomar para si o assunto da segurança porque, se o cidadão não tiver sensação de segurança, não vai sair mais. E tirar o consumidor da rua provoca perdas para o comércio”. Ou seja, nunca foi objetivo disfarçar o convênio como uma ação de “caridade” para a cidade, mas também não podemos dizer que era uma ação sem interesses. Na mesma reportagem vemos também um comentário que resume toda a história (e inclusive esse trabalho): “Paulo Melo, Secretário de Governo do Estado, na época afirmou que foi a Fecomércio que escolheu os três locais, e não a secretaria: ‘Eles escolheram esses três lugares. Você sabe, como em qualquer lugar do mundo, quem financia escolhe’, disse”.

Nesse capítulo apresentaremos esse Projeto focando principalmente num de seus principais desdobramentos, o Centro Presente. Abordando o histórico dessa empreitada e analisando suas nuances neoliberais, será possível demonstrar que

---

48 Posteriormente foi modificado, por meio de um aditivo em 2017, a concedente para SESC-RJ, excluindo a Fecomércio-RJ e o SENAC-RJ como tais, mantendo apenas o SESC-RJ, que já havia sido incluído ainda em 2015. Mas são todas instituições dentro da mesma Federação de comerciantes. A razão pela escolha apenas pelo SESC pode ser pelo fato desse ter como fim a “promoção de serviços sociais”, diferente da federação de representantes e do serviço de aprendizagem da federação. Essa estratégia pode ter sido visada para que não houvesse bloqueios nos repasses do convênio, paralisando-o, justificado por “desvio de finalidade”. Não adiantou, visto que em 2018 o TCU bloqueou os repasses. Mas para efeito de facilitação da discussão será mantido o termo Fecomércio-RJ como concedente, visto que o SESC-RJ é administrado pelo Sistema Fecomércio-RJ.

49 VIGNA, Anne. Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua. **Agência Pública**, Rio de Janeiro, 19 fev. 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/02/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

esse é um ótimo exemplo de subordinação público-privada no setor da segurança pública.

Ao longo desse trabalho pode-se perceber, no começo, como o neoliberalismo se confirma através de uma PPP como a do Porto Maravilha, inclusive com seu histórico que nos fez perceber que foi uma estratégia bem planejada há muito tempo. Depois, pudemos notar que a entrada do Rio de Janeiro nessa lógica seguiu uma onda mundial, mas com as suas especificidades. No capítulo seguinte entramos na questão da Segurança Pública e, através do histórico dos últimos 10 anos, nota-se que já era possível perceber a entrada das lógicas neoliberais dentro desse setor. Pois, agora, poderemos fazer uma síntese de todos esses conceitos num único caso: uma parceria público-privada, nos moldes neoliberais de subordinação à lógica privada (PPP), com especificidades territoriais (usando da técnica apresentada por Brenner (2009) da “tentativa e erro”) e dentro da Segurança Pública (que já estava com o caminho aberto para entrada do mercado desde a UPP). O que é surpreendente nesse caso é como a Segurança Presente se apresenta tão impudente na relação público-privada subordinativa.

Aqui se percebe que há uma relação de contratação, como se ambos fossem agentes privados realizando entre si uma contratação particular aos moldes do direito privado. Chegamos ao disparato de ser possível oferecer um “extra” para o Estado (além dos impostos) para que esse realize as atividades que deveriam ser de caráter universalista (como a segurança pública) ao gosto do “cliente”. Isso é visto com ares de naturalidade, o que é mais desatino ainda. Já vimos em outro capítulo que colocar o Estado como empresa não é algo novo, mas agora essa relação é bem mais desvergonhada, cínica e sem pudor.

Entretanto, também temos que olhar por outra lógica, para que possamos compreender melhor o todo do que se passa nessa relação. Essa parceria se baseia no entendimento de que há ganhos para todos nesse processo: o Estado, que está “falido”, ganha recursos extras para trabalhar; o ente privado, que recebe melhores serviços para prosseguir com os negócios; e a população, que ganha com melhoria dos índices que geram sensação de segurança, como os roubos e assaltos de rua. Mas na realidade esses três atores não receberam apenas ganhos, não em sua

totalidade: temos um Estado que deve seguir um Plano de Trabalho<sup>50</sup> elaborado pelo ente privado (Plano de Trabalho esse descrito no contrato como “**proposto** pelos CONCEDENTES [o privado] e **aprovado** pelo CONVENIENTE [Estado]”<sup>51</sup> ou seja, o Estado detêm pouca liberdade de atuação nesses recursos); apenas uma parte específica dos comerciantes (os entes privados) de determinadas áreas recebem o benefício do “incremento da segurança”; e a população, apenas na característica de consumidores, recebem os benefícios não como cidadãos sujeitos de direitos, mas sim no máximo como trabalhadores dessas empresas. Por exemplo, o horário de serviço das seguranças presentes é justamente próximo do horário comercial, de 6:30h às 22h durante a semana e reduzidas durante os finais de semana<sup>52</sup>, não atendendo a população de maneira completa.

Para compreender melhor os pontos apresentados, será preciso expor resumidamente a história da Segurança Presente e seus desdobramentos. É o que será feito a seguir.

#### 4.1 Da “Lapa Presente” ao “Centro Presente”

Antes do convênio assinado em 2016 entre a Fecomércio-RJ e o Governo Estadual, surgira no começo de 2014 a Lapa Presente. Essa operação não era patrocinada por entes privados com recursos financeiros, mas sua operação tinha como objetivo diminuir índices de criminalidade para a região e melhorar o ambiente de negócios para o bairro. Através de uma reportagem da Veja Rio<sup>53</sup>, no ano de 2018, é comentado, com elogios da revista, como os empresários se reúnem com os representantes da Operação para a criação de estratégias de atuação enaltecendo a “parceria” entre o órgão público e privado.

---

50 Apesar de ter tido acesso ao Contrato de Convênio após longa solicitação, o Plano de Trabalho não foi entregue junto, mesmo que no Contrato esteja dito que é parte integrante do documento. Mas para esse trabalho não era algo fundamental, já que o principal foco desse trabalho é analisar a relação na governança entre o público e o privado, não a análise da operação. Para isso, o Contrato é suficiente.

51 Grifo Nosso.

52 OUCHANA, Giselle. Com pagamento atrasado, efetivo e horário do Centro Presente estão reduzidos. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 24 nov. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/com-pagamento-atrasado-efetivo-horario-do-centro-presente-estao-reduzidos-22106905>. Acesso em: 10 jun. 2019.

53 GUIMARÃES, Saulo Pereira. Lapa reduz violência com parceria de empresários e poder público. **Veja Rio**, Rio de Janeiro, 23 fev. 2018. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/cidades/lapa-reduz-violencia-com-parceria-de-empresarios-e-poder-publico/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

No primeiro trimestre de 2017, a Lapa ocupava o segundo lugar entre os bairros cariocas com maior incidência de assaltos a pedestres — perdia apenas para Madureira — e liderava o ranking no número de roubos de celulares. Estatísticas negativas se materializavam em vídeos de assaltos a turistas no entorno dos Arcos da Lapa. Para evitar o impacto da má imagem local nos negócios, o Polo Novo Rio Antigo, entidade criada em 2005, que hoje reúne 66 empresários, procurou reforçar a segurança na região. A pedidos, uma viatura da PM passou a dar plantão por ali, das 8 às 19 horas. Além disso, o expediente do projeto Lapa Presente foi estendido em uma hora a partir de setembro, depois que arrastões em dois fins de semana seguidos tiraram o sossego dos presentes. Hoje, após a adoção dessas e de outras medidas simples, a Lapa mudou de patamar. Agora, figura entre as localidades cariocas com menos roubos de celular (está em terceiro lugar) e assaltos a pedestres (15º).

Nota-se que a reportagem traz visivelmente que os “sucessos” da empreitada são justamente graças à relação entre os empresários da região e à 5ª DP, responsável pela operação<sup>54</sup>.

Aqui, antes de prosseguir, é necessário fazer um recorte importante sobre esse sucesso, que não é unânime para toda a população.

Há diversos relatos de como essa operação tem um caráter bastante racista e excludente. Julio Barroso, da Agência de Notícias da Favela, relata: “Mas, depois de um pseudo-êxito [das UPPs e da Lapa Presente], ambas naufragam devido à atuação violenta e fascista de seus agentes. Quem é negro e passa pelas ruas da Lapa à noite já sabia disso”<sup>55</sup>.

Thiago Sardinha em seu artigo (2018) que traçava o caminho da financerização do Porto com enfoque na Segurança Pública também resgata esse assunto em seu trabalho.

A sensação de insegurança, a delimitação de grupos sociais alvos da polícia e o próprio medo na cidade se manifestam de diversos modos atualmente.

Primeiro, a criminalização dos pobres intitulados como “inimigos” da ordem. Quase sempre estes são negros e moradores das favelas, ou seja, há uma determinação étnica e espacial dos inimigos. Eles formam as “classes perigosas”: “nesta ‘guerra’, a identificação do inimigo obedece a critérios geográficos, sociais e raciais, que impõe às camadas mais miseráveis da população a triste generalização entre pobreza, raça e crime” (RIBEIRO, DIAS e CARVALHO, 2008: 8).<sup>12</sup>

Segundo, como parte desta lógica, mas atualizada em função das necessidades atuais, a política de enfrentamento direto da criminalidade, que deixa mortos por todos os lados, sobretudo entre os negros e

---

54 Inclusive, importante ressaltar que a área de atuação dessa DP está dentro do 5º BPM, a mesma do Porto Maravilha (5ª CISP (Lapa) e 4ª (Porto) estão dentro da 5 RISP (5º BPM), ambas atuam na construção dos índices para concretização das metas do SIM desse batalhão.

55 BARROSO, Julio. A “milícia oficial” do Rio de Janeiro. **Agência de Notícias da Favela**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://www.anf.org.br/a-milicia-oficial-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 10 jun. 2019.



favelados, é complementada por uma política de “controle territorial”, isto é, a chamada “pacificação” de áreas que são consideradas como O reduto da violência, de onde se desdobraria a violência que afeta o restante da cidade. (SARDINHA, 2018, p. 161-162)

Essa visão de “inimigos” se perpetuou nas outras operações que se inspiraram no modelo da Lapa Presente. A reportagem da Agência Pública (que comentamos no começo desse capítulo) também acompanhou a operação no Aterro do Flamengo e, pode ser constatado que o *modus operandi* não se modificou.

“Abordamos todas as pessoas que têm uma atitude suspeita fundada. Por exemplo, se a pessoa foge quando chegamos, ou se tenta esconder alguma coisa”, afirma o tenente.

Ninguém fugiu da polícia naquela tarde. Mas, com o passar das horas, as atitudes suspeitas se multiplicaram. Um casal conversando em um banco foi abordado porque “poderiam estar fumando maconha”, explicou o subtenente Jannuzzi. Um homem negro, que andava de bicicleta, foi parado por “andar rápido, isso é suspeito”, disse o subtenente. Em todas as cerca de 30 abordagens, as pessoas – **na sua maioria jovens negros** – foram revistadas exaustivamente e depois liberadas. (Grifo do Autor)

Retornando ao histórico dessa empreitada, Sardinha (2018) também resgata de onde surgiu a inspiração para esse tipo de operação na cidade, “atuando também em outros bairros da cidade, esse programa [Centro Presente] foi inspirado no projeto Tolerância Zero do prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani (1994-2001). Além de garantir pelo menos a sensação de segurança, o projeto também prevê a ‘higienização dos bairros’(...)” (SARDINHA, 2018). Em Nova Iorque, essas operações dentro da política de Tolerância Zero que Sardinha se refere eram baseadas no conceito de “polícia de proximidade”, uma metodologia internacionalmente difundida que aqui no Rio de Janeiro também foi aplicada na área da Tijuca.

Em uma publicação para o ISP em que avaliava a Companhia Integrada de Polícia de Proximidade (CIPP) implementada na Tijuca em 2015, esse método é descrito da seguinte forma:

Quanto à filosofia da polícia de proximidade, descrita na Instrução Normativa (IN) 22/2015 da PMERJ, ela se estrutura nos seguintes princípios: Prevenção, Descentralização, Proatividade e Resolução Pacífica de Conflitos. Estes se desdobram nas seguintes ações: a aproximação, presença, permanência, envolvimento e comprometimento. Esses elementos revelam a intenção de criar sinergia entre a sociedade local e os policiais, o que traria duas consequências positivas: o aumento da legitimidade institucional e a facilidade de encaminhamento de informações importantes por parte da população. (ISP, s/d, p. 3-4).

Em resumo, a operação contava com o policiamento de dois praças fixos que rondavam uma área determinada e que buscavam uma comunicação permanente

com moradores e comerciantes locais, mantendo diálogo para resolução de problemas e conflitos.

De certa forma essa política de policiamento de proximidade acabou se desdobrando na possibilidade de expansão em dois eixos: o primeiro é o policiamento baseado no normativo da PMERJ, que acabou prosseguindo para substituição de diversas UPPs que teriam seu fim decretado, conforme mostra reportagem do Portal G1<sup>56</sup>; e o segundo seria a continuação do modelo da Lapa em outros bairros, mas para implementar o segundo, era necessário um aporte muito maior de recursos financeiros.

Estando o estado do Rio de Janeiro em crise fiscal e já existindo esse conceito presente na cidade, o mercado acaba notando uma oportunidade de negócio no contexto da segunda opção.

A Fecomércio-RJ não é novidade nesse trabalho, quando resgatamos o histórico que levou ao Porto Maravilha através de Werneck (2016), foi possível recordar que o primeiro plano de revitalização da região portuária foi proposto por essa federação ainda nos anos 80. Outro momento que já esteve presente foi quando comentado o primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro, em 92, na gestão de César Maia na cidade, no qual a Fecomércio-RJ era uma das integrantes da coalizão de forças para a implementação das políticas neoliberais na capital fluminense. Agora novamente surge a federação dos comerciantes da cidade como patrocinador de uma política pública. Só que dessa vez a Fecomércio não atuaria como suporte, mas sim como agente principal.

Quando Paulo Melo, então Secretário de Governo do Estado do Rio de Janeiro fala “Eles escolheram esses três lugares. Você sabe, como em qualquer lugar do mundo, quem financia escolhe” na reportagem da Agência Pública, podemos perceber o caminho em que se estava levando essa política. A fala realmente se concretizou, quando observado o Contrato de Convênio firmado entre a entidade comerciante e o governo. Vários itens demonstram que a lógica não era de parceria do governo para financiamento de política pública, e sim de subordinação do público ao privado, algo ainda pior.

---

56 ROUVENAT, Fernanda. RJ continuará com tática de polícia de proximidade em locais onde UPPs serão extintas. **Portal G1**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 3 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-continuara-com-tatica-de-policia-de-proximidade-em-locais-onde-upps-serao-extintas.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2019.

O Convênio firmado entre a entidade e o governo com o objetivo de financiar as políticas de segurança pública nas áreas da Lagoa, Aterro do Flamengo e Méier aos moldes da Lapa Presente, diferenciava-se do último logo no início do contrato, demonstrando que esse novo empreendimento não tinha apenas “nuances neoliberais”, como o que servira de inspiração. Na cláusula segunda “Da Vinculação das Peças Documentais”, deixa-se claro que o Plano de Trabalho, peça integrante do documento, seria o proposto pelos Concedentes (e meramente aprovado pelo conveniente). Dentro das cláusulas de obrigações das concedentes (que tinha apenas 5 itens, enquanto do conveniente eram 17) há o I.3, que afirma que a obrigação dessa entidade incluía “acompanhar, fiscalizar e avaliar, sistematicamente, a execução do objeto deste Convênio, (...) bem como suspender a liberação de recursos [no caso de irregularidade], fixando o prazo estabelecido na legislação pertinente para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimento”. O item I.4 trata da obrigação de analisar essa prestação de contas, isto porque uma das obrigações do governo era justamente prestar contas à Fecomércio. Outra parte importante nessa cláusula são os itens II.10 e II.11, no qual lê-se:

II.10. facilitar a supervisão e a fiscalização dos CONCEDENTES, permitindo-lhes efetuar acompanhamento “in loco” e fornecendo, sempre que solicitado, as informações e os documentos relacionados com a execução do objeto deste Convênio, especialmente no que se refere ao exame da documentação relativa à licitação realizada e aos contratos celebrados;

II.11. permitir o livre acesso de funcionários dos CONCEDENTES, bem como dos órgãos de controle, a qualquer tempo e lugar, aos processos, documentos e informações referentes a este Convênio, bem como aos locais de execução do objeto descrito neste instrumento e no Plano de Trabalho;

Há outros itens igualmente interessantes para análise, mas os descritos acima são boas comprovações que tal Convênio não foi uma simples parceria, mas sim um Contrato de Serviço onde o contratado era o Estado. São itens frutos de discussões bilaterais sem nenhuma possibilidade de participação da sociedade civil para algo que fortemente influenciaria a população.

Se já não bastasse essa subordinação pública, nos surge a peça principal desse trabalho em 2016: o Centro Presente. O Contrato é bastante parecido com o da operação Segurança Presente, diferenciando-se no local de atuação, no Centro do Rio, e pela prefeitura entrar como “parceiro de negócio”, junto a Fecomércio-RJ, na contratação dos serviços, dividindo a responsabilidade no pagamento do

montante de 47 milhões de reais em 50% para cada um. Um detalhe muito importante está na primeira clausula desse Convênio, que se lê:

Constitui objeto do presente Convênio a promoção de política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças do Centro da Cidade do Rio de Janeiro, conforme detalhado no Plano de Trabalho, com o objetivo de:

I – proporcionar significativa melhoria na qualidade de vida do **trabalhador urbano**, bem como dos demais munícipes na região;

II – promover o fomento às atividades econômicas, **em especial o turismo, e estimular um ambiente de negócios favorável e a geração de oportunidades;**

III – incrementar a execução das políticas de segurança pública desenvolvidas pelo Estado do Rio de Janeiro, **em especial na região de implementação do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT no Centro da Cidade do Rio de Janeiro.**

Subcláusula Única. O Plano de Trabalho conterá as **metas a serem atingidas**, qualitativa [SIC] e quantitativamente, com definição das etapas e fases de execução do objeto do convênio. (Grifo Nosso)

Sardinha (2018) também nos apresenta alguns outros pontos importantes dentro dessa operação:

O programa Centro Presente é um reforço da segurança por meio de uma parceria público-privada, já que seus guardas são pagos pelo Sistema Fecomércio e foram autorizados pelo governo estadual a operar em parceria também com a Prefeitura do Rio. São membros dessa força policiais reformados ou ativos (em folga) e egressos das forças armadas. Não coincidentemente, o mesmo perfil das milícias que atuam em alguns territórios da cidade do Rio de Janeiro (SARDINHA, 2018, p. 163)

O autor destaca que essa operação coincide com o perfil de milícia, mas apesar de ser uma informação interessante para se discutir (se os projetos de seguranças subordinadas têm ou não perfil de milícia), tal assunto merecerá um trabalho à parte. Aliás, antecipa-se que esse Trabalho de Conclusão de Curso não concorda com a afirmação do autor supracitado. Porém, é importante mencionar que o trabalho do Centro Presente sempre incluiu o trabalho de alguns agentes privados (militares da reserva) em conjunto com outros agentes públicos. O fato de haver outros entes públicos (inclusive em maioria) apenas incrementa o caráter de subordinação do público à lógica privada, já que são mais órgãos subordinados a um contrato de subordinação público-privada.

O programa tem integração com diversos órgãos como a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos; as polícias Militar e Civil; o Gabinete de Intervenção Federal; a Guarda Municipal; as secretarias municipais de Ordem Pública, de Desenvolvimento Social, de Conservação, de Transportes; a Superintendência Regional do Centro e a Comlurb.<sup>57</sup>

---

57 BRASIL, Cristina Índio do. Prefeitura do Rio decide manter parceria no Programa Centro Presente. **Agência Brasil-EBC**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 3 jul. 2018. Disponível em:

No caso do Centro Presente há outro ponto tão importante quanto os até aqui descritos, mas que vai além e completa o ciclo desse trabalho: “O policiamento será feito por policiais e militares das 6h30 às 22h30, em atuar em três áreas, incluindo a **Região Portuária, o entorno do Museu de Arte do Rio (MAM) e o Aeroporto Santos Dumont.**”<sup>58</sup> (Grifo Nosso). Tirando a região do Aeroporto, o Plano de Trabalho inicial dessa operação combina perfeitamente com o Porto Maravilha. Inclusive, no próprio Contrato de convênio, na primeira cláusula – Objeto – transcrito anteriormente, mostra o interesse na priorização das áreas do VLT, outra PPP incluída nos aditivos do Porto Maravilha.

Dessa forma podemos entender o porquê de a prefeitura entrar como parte interessada nesse projeto: ela tinha a responsabilidade de atuar na revitalização e no marketing do Porto e a segurança dessa região era parte fundamental desse processo. A prefeitura como um agente à serviço do neoliberalismo enxergou na atuação da Segurança Presente uma oportunidade de negócio, assim como a Fecomércio, um ente privado, também visualizou.

Dessa forma, através do Centro Presente, podemos comprovar que na segurança pública também houve subordinação público-privada, assim como no caso do Porto Maravilha. Não apenas essa operação, mas todas às ligadas ao projeto de Segurança Pública Subordinada, como a Segurança Presente. Entendendo como ocorrera a subordinação na Segurança Presente, além do fato de que o Centro Presente é derivado desse processo e que o Porto Maravilha já subordinava o público ao privado, podemos dizer que o Centro Presente apenas completa este ciclo de subordinação, só que de maneira mais clara. Apesar de ser um ciclo, não é algo que termina aqui, há desdobramentos importantes.

## 4.2 Desdobramentos da Segurança Subordinada

Após demonstrar como a Lapa Presente serviu de inspiração para a Segurança Presente (e posteriormente ao Centro Presente), é necessário também

---

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-07/prefeitura-do-rio-decide-manter-parceria-no-programa-centro-presente>. Acesso em: 10 jun. 2019.

58 MORAES, Pedro. Centro Presente chega à Avenida Presidente Vargas para evitar assaltos. **Veja Rio**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 2 jun. 2017. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/cidades/o-programa-centro-presente-passa-a-patrolhar-a-avenida-presidente-vargas-para-tentar-conter-os-assaltos-na-area/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

mostrar de forma breve como essas operações de Segurança de Subordinação Público-Privada e seus possíveis encaminhamentos prosseguiram.

No caso do Centro Presente, por exemplo, em 2017 a operação deixou de prestar serviços apenas para a região do Porto, agindo em outras áreas comerciais da cidade, como a Av. Presidente Vargas, Largo da Carioca e Av. Rio Branco, além da Central do Brasil e Uruguaiana. Como era um novo governo municipal na época e também por haver forte apelo da outra parte do negócio (os comerciantes), era natural que pudesse haver essa mudança, principalmente porque tais regiões não descaracterizam o objeto por serem áreas próximas da passagem do VLT.

Outra questão tem a ver com um assunto que já havia sido tratado em 2016, durante a reportagem da Agência Pública:

O governo do Rio de Janeiro, por sua vez, qualifica a operação [Segurança Presente] como ‘fantástica’ e ‘absolutamente positiva’. ‘Já temos **vários empresários**, vários setores que querem levar esse projeto para outras aéreas como a Barra da Tijuca. E agora estou conversando também com empresários do centro da cidade para tentar levar esse projeto para o centro da cidade, que hoje é o nosso Calcanhar de Aquiles’, diz o secretário Paulo Melo. (Grifo Nosso)

Sobre a região do Centro, já observamos que a operação se concretizou, mas para a Barra demorou um pouco mais. Isso porque um dos principais desdobramentos das Seguranças Subordinadas é a sua transformação durante o novo governo estadual, inclusive mudando de nome. É planejada a expansão dessas políticas para outras partes da cidade através da nova operação denominada “Sociedade Segura”, inclusive com a incorporação das políticas já vigentes.

O governo já tem propostas de associações comerciais e empresas para levar a iniciativa para o Maracanã e para Jacarepaguá. Já a prefeitura de Nova Iguaçu quer bancar o projeto no município, aos moldes do que existe em Niterói. O anúncio foi feito pelo secretário de Governo, Gutemberg Fonseca, em entrevista ao GLOBO:

—Vamos expandir o programa no primeiro semestre. Só estamos esperando a chegada dos recursos dos parceiros. Não podemos expandir se não tiver parceria. Não queremos ter mais dinheiro do governo no programa.

Todos os gastos com as novas unidades serão bancados pela iniciativa privada ou por prefeituras parceiras. De acordo com o secretário, a Associação Comercial da Tijuca e a concessionária que administra o Maracanã mostraram interesse em levar o projeto até o Maracanã, principalmente em dias de eventos. Já a Associação Comercial e Industrial de Jacarepaguá bancaria o programa na Zona Oeste.<sup>59</sup>

---

59 SOARES, Rafael. Programa Segurança Presente cresce custeado por comerciantes. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/programa-seguranca-presente-cresce-custeado-por-comerciantes-23387986>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Guntemberg, através de outra reportagem também do GLOBO, comentou sobre algumas mudanças no conceito do programa, que inclusive levantaram críticas de “parceiros”, como a associação dos moradores do Leblon (para onde também se expandiu o programa Segurança Presente, junto com Tijuca e Ipanema, ambos em 2018).

O secretário destacou que o novo conceito do programa atende a uma demanda da população que espera uma atuação mais preventiva em problemas sociais, como o da população de rua. Gutemberg explicou que a ideia é estabelecer parcerias com as prefeituras para reativar abrigos, garantir atendimento médico a moradores de rua e encaminhar crianças em situação de vulnerabilidade para escolas. De acordo com ele, a transição entre o modelo antigo do Segurança Presente para o da Sociedade Segura deverá ser concluída em curto espaço de tempo. Hoje, o estado arca com todas as despesas do programa, que contrata policiais de folga, da reserva e civis egressos das Forças Armadas para reforçar o policiamento em algumas regiões do estado.<sup>60</sup>

Quando o secretário comenta sobre os moradores de rua, por exemplo, ele está se referindo a uma crítica que também está inclusa tanto no artigo de Sardinha (2018) quanto na reportagem da Agência Pública: os moradores de rua são colocados como um dos maiores inimigos dessas operações (junto com os jovens negros), evidentemente porque moradores de rua são vistos como “desvalorizadores de mercado”. Para a solução desse “problema”, a Agência Pública apurou que tais pessoas eram apreendidas pela Segurança Presente e levadas para abrigos bem distantes, alguns até a mais de 80 km da cidade:

No final do dia, Jannuzzi encontrou três jovens moradores de rua. Chamou reforços e logo vieram mais seis policiais, que revistaram as duas pequenas malas que tinham todos os pertences do grupo. Não havia nada suspeito, segundo os policiais, mas os moradores foram retidos porque não tinham carteira de identidade. “Se eles não têm identificação, temos que verificar os nomes porque pode existir um mandato de busca e apreensão contra eles”, explicou o subtenente. Outro morador de rua também foi revistado.

“Vamos levar todos para a delegacia”, anunciou. “Mas você me levou na semana passada para a delegacia”, protestou um deles. “Quer ir para o abrigo?”, respondeu o subtenente.

**“Antes, havia muitos moradores de rua no Aterro, mas agora é muito raro encontrar. Isso é um êxito”**, acrescentou o policial. Após algumas horas na 9ª Delegacia de Polícia, responsável pela área, os quatro foram liberados.

“Essa nova operação nos preocupa muito porque entra na mesma lógica da política de higienização que existe na cidade há alguns anos”, diz a defensora pública Carla Beatriz Nunes Maia, do Núcleo de Defesa de Direitos Humanos. Ela explica que uma operação policial semelhante,

---

60 MACIEL, Matheus. Segurança Presente será ampliado para Barra e para dentro de estádios de futebol. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 11 fev. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/seguranca-presente-sera-ampliado-para-barra-para-dentro-de-estadios-de-futebol-23443416>. Acesso em: 10 jun. 2019.

mas paga com dinheiro público e composta pela Guarda Municipal, é realizada no bairro da Lapa. “Já recebemos tantas denúncias dos moradores de rua pela atuação dos agentes do Lapa Presente, que sempre querem levá-los ao abrigo Paciência, escolhido pelos policiais por estar a 80 quilômetros da cidade. Essas operações estão na mesma lógica: limpar a cidade, levar os moradores o mais longe possível para dificultar o seu regresso”, explica. (Grifo do Autor)

Como pode ser notado, essa é a mesma política da Lapa Presente, acrescentando, a partir do artigo de Sardinha (2018), que o mesmo acontece na operação do Centro. Quando o secretário diz que será incluída a solução desse “problema” no novo programa, isso não se dá por pressão popular, na verdade o motivo pode estar justamente em outra questão.

Segundo reportagem do O GLOBO, o Tribunal de Contas da União – TCU paralisou os repasses da Fecomércio-RJ para o projeto Segurança Presente, alegando desvio de finalidade da entidade privada.

Para diminuir a quantidade de recursos do estado investidos no projeto, Gutemberg negocia a volta dos pagamentos da Fecomércio. No ano passado, os repasses da entidade — que bancavam as unidades do Méier, do Aterro e da Lagoa — foram bloqueados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que argumentou que o aporte era um desvio de finalidade.

— Estamos tentando mostrar que o Segurança Presente é mais do que segurança. Tem assistência social, tem a parte educativa, tem o incentivo ao turismo. Vamos equalizar o projeto e apresentar à Fecomércio. As primeiras conversas foram boas — diz ele.<sup>61</sup>

Ou seja, a inclusão de políticas sociais voltadas aos moradores de rua não tem como fundamento as críticas recebidas sobre o mau tratamento com esse grupo vulnerável, mas sim uma tentativa de liberação dos recursos, justificando equalizar o projeto para se adequar às finalidades do SESC-RJ<sup>62</sup>, que pertence à Fecomércio-RJ, incluindo atividades sociais. Portanto, essas mudanças seriam apenas para continuar o financiamento do projeto.

Mas até a finalização desse trabalho, não foi concluída a implementação dessa nova operação intitulada “Sociedade Segura”, o que impede uma análise aprofundada dessa política. Mas é notável perceber como, mesmo na mudança de coalizão da cidade, essas ações se perpetuam, inclusive coexistindo com uma política de extermínio do novo governo estadual, como já apresentado nesse trabalho.

---

61 SOARES, Rafael. Programa Segurança Presente cresce custeado por comerciantes. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/programa-seguranca-presente-cresce-custeado-por-comerciantes-23387986>. Acesso em: 10 jun. 2019

62 Ler nota 48, do começo desse capítulo, sobre a mudança de concedente do contrato para a SESC-RJ, precedido pela Fecomércio-RJ



Inclusive, é importante ressaltar como essa política de Segurança Subordinada completa o ciclo de discussões sobre a subordinação Público-Privada na cidade. Através do Centro Presente, já conseguimos comprovar, por exemplo, que essa está intrinsicamente ligada tanto ao Porto Maravilha quanto à PPP do VLT, além de ser um exemplo de como a política neoliberal se adapta às realidades locais onde são implementadas. Além disso, a Segurança Subordinada conversa também com todos os momentos da segurança pública dos últimos 10 anos: uma adaptação da política de segurança pública aos moldes neoliberais através de política de metas e gestão por resultados (inclusive na aplicação de política de segurança visando melhoria de resultados para a venda da imagem de melhoria da segurança, como visto no SIM); a política de abertura de oportunidade de negócios, como fizeram as UPPs; e, por fim, a coexistência de políticas neoliberais com urbanismo militarizado, vivido no Rio desde a Intervenção Federal. O prosseguimento dessas políticas nos próximos anos demanda análises futuras, mas o encaminhamento que se dá no começo dessa nova coalizão de forças a partir da eleição de 2018 mostra que o novo caminho não deve se distanciar do que foi visto até o momento.

Por essas razões, mesmo sem estar enquadrada na lei federal de PPPs, pode-se considerar que a política pública na área de segurança está assentada numa modalidade de parceria público-privada, na medida em que subordina os interesses públicos aos interesses privados.

Sendo assim, o Rio de Janeiro caminha para o aprofundamento de políticas neoliberais também na área de Segurança Pública. Nesse trabalho, pudemos perceber que mesmo numa mudança de governo com uma nova coalizão de forças, independente do momento financeiro do Estado, as políticas neoliberais avançam rapidamente na área da segurança pública. O Centro Presente é um aprofundamento dessa questão e também a continuação de outras etapas da onda neoliberal na cidade mesmo em outro governo.

## 5 CONCLUSÃO

Durante esse trabalho foi possível mostrar como o desenvolvimento do neoliberalismo no Rio de Janeiro foi crescentemente incidindo sobre diversas políticas públicas, expressando-se, entre outras intervenções, no projeto Porto Maravilha e na política de Segurança Pública, mais diretamente materializada pelo projeto Centro Presente. Mais do que isso, assim como no caso do Porto Maravilha, pudemos perceber que as políticas públicas ditas de “Parceria” Público-Privada, na verdade subordinaram o público ao privado.

No começo do trabalho, ao analisar como o Porto Maravilha se formou no Rio de Janeiro e como ele funcionava, foi possível travar um diálogo com a abordagem de Harvey apresentado na introdução. Através do Porto Maravilha foi possível abrir a discussão da mudança do administrativismo burocrático para o urbanismo empreendedor, analisando inclusive como o Público começa a trabalhar em prol do desenvolvimento dessa nova política urbana ativamente. Muito do que Harvey expôs em seu trabalho sobre o que aconteceu no centro do mundo capitalista nos anos 70 e 80 pôde ser observado quando apresentamos o caso específico da Operação Urbana Consorciada para a Região Portuária. Foi possível observar, por exemplo, como o projeto de parceria foi colocado como a solução dos problemas da cidade, algo como uma “fórmula mágica” para melhorias urbanas mesmo sem recursos públicos (o que se mostrou falacioso). Era notável também o papel de protagonismo do poder público local na busca dessas mudanças que visavam o estreitamento das relações público-privada.

As mudanças para esse novo modelo não aconteceram no momento da implementação do Porto Maravilha, mas esse marco é importante porque simbolizou estratégias que eram planejadas para a cidade desde os anos 90, tendo como catalizador os grandes eventos (Copa e Olimpíadas de 2014 e 2016) que também estavam dentro do plano. Importante destacar também que esse projeto de cidade pautada no empreendedorismo urbana teve forte influência estrangeira, pois tais empreendimentos buscavam repetir fórmulas de sucesso de outras cidades em busca de resultados semelhantes. É possível perceber isso, por exemplo, na estreita relação entre o que Harvey apresentou sobre as mudanças de Baltimore (EUA) com as mudanças ocorridas em Barcelona, que posteriormente serviriam de exemplo

para as modificações no Rio de Janeiro. Todas elas seguiam um padrão que também é observado em cidades como Buenos Aires e Cidade do Cabo.

Todavia, ao longo do trabalho foi possível notar como essas mudanças tinham ao mesmo tempo uma receita padrão de implementação (tal qual ocorrera no mundo todo) como algumas especificidades. Através da análise dessas especificidades foi possível notar que a criação de políticas urbano-empREENDEDORA ainda é um projeto em curso e que está longe de finalizar. O projeto de neoliberalismo (principalmente no Rio de Janeiro) pode ser comparado como uma forte onda: tanto quanto a chegada que se espalha e toma vários assuntos da cidade, como no forte impacto que ela proporciona nas estruturas político-econômico-sociais da cidade, modificando e moldando um novo conceito urbano. Esse trabalho focou num dos principais assuntos em que essa “onda neoliberal” se concretizou: a Segurança Pública.

Ao analisar essa especificidade carioca apresentamos o que se realizou em torno dessa política nos últimos 10 anos. Através da análise do Sistema de Metas (o SIM), as UPPs e a intervenção militar seguida de uma nova política de extermínio, foi possível notar como cada política carregou um pouco da onda neoliberal em que a cidade vivia para dentro de si e como a política de Segurança Pública foi se moldando ao novo momento.

No SIM pudemos notar a incorporação de ideologias da esfera privada para dentro de um serviço público numa clara mensagem de que, para se buscar eficiência, o Público deveria ou abrir espaço para a iniciativa privada ou incorporar políticas de eficiência do meio privado para dentro do Público. Ademais, visando a criação de um ambiente seguro para os negócios, incorporar iniciativas privadas dentro do serviço público era vistas como algo positivo para a imagem da cidade neoliberal. No caso das UPPs, apesar de existir vários trabalhos referentes a essa operação, nos atrelamos principalmente em como a UPP tinha dois principais objetivos: abrir uma nova oportunidade de negócio (que eram as favelas); e criar políticas de “domínio e domesticação” da população desses territórios (tanto para incorporação no sistema neoliberal como controle de agentes que poderiam influenciar negativamente na esfera de negócios em que a cidade estava inserida). O terceiro marco que buscamos nessa serie histórica foi a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro em 2018 seguida por um novo governo pautado na política de extermínio a grupos considerados “indomáveis”. Aqui se pode

perceber como o neoliberalismo carioca se mostrou dinâmico em sua atuação frente às modificações de governo. É abandonada a tática de domesticação e incorporação dessa população ao movimento neoliberal e o foco se torna apenas o controle desses “inimigos do desenvolvimento”, principalmente utilizando da violência bélica como se estivesse numa guerra.

Quando chegamos ao nosso último capítulo antes dessa conclusão, pudemos notar uma síntese de tudo que até aqui apresentamos. Ao expor o que chamamos de “Segurança Subordinada” (e aqui se inclui desde a Lapa Presente até a futura Sociedade Segura, passando pelo Centro Presente e o Segurança Presente) foi possível observar a criação de “parcerias” com o privado para implementação dessas operações. O caso mais imponente se observou no Centro Presente, pois essa parceria foi financiada metade pela Fecomércio-RJ (um ente privado) e metade pela prefeitura da cidade, atuando como “parceiro comercial” na implementação dessa empreitada. Fora a problemática apresentada desses projetos, ao analisar o contrato de convênio do Centro Presente e somar ao que foi observado no caso da parceria Porto Maravilha (onde o lado público da “parceria” arcou com todos os ônus e responsabilidades pelo “fracasso”) foi possível perceber que a prefeitura entrou como parceira do Centro Presente não visando melhoria da segurança do Centro da cidade de forma universalizada, mas sim como um agente ativo subordinado aos interesses mercadológicos do privado, visto que era sua responsabilidade arcar com a garantia de oportunidade de negócios para melhoria do Porto Maravilha na atração de negócios. O Centro Presente se mostrou algo perfeito para esse fim.

O que podemos extrair dessa síntese é que o maior problema de quando subordinamos a Gestão Pública aos interesses do privado é que não estamos criando políticas universalistas, mas sim subjugando todo o interesse público a interesses privados. Quando o Público se subordina ao Privado estamos colocando todo esforço democrático de uma população, seus impostos e confiança aos agentes públicos em prol do desenvolvimento e melhorias para grupos restritos e privados.

Políticas Públicas devem visar à população de forma universal, respeitando as individualidades e especificidades de cada grupo e localidade, sem que isso restrinja o pleno exercício da cidadania e dos direitos de cada indivíduo. Quando o Público não atua em prol de sua população, mas sim se subordina a grupos específicos, estar-se-á colocando em risco o pleno exercício da cidadania e garantia

de direitos de diversos grupos da sociedade, principalmente os que mais necessitam de políticas públicas distributivas. O público a serviço de grupos privados da sociedade restringe a atuação em ações que realmente busquem melhorias universais.

Quando falamos do lado Público devemos pensar esse como um lado que representa toda a população, pois mesmo que esse esteja se privando às ações de interesse individuais, ele mesmo representa o conjunto universalista de toda população. Logo, quando os riscos do mercado recaem ao público durante a “parceria”, significa que toda população está pagando pelo risco de interesses privados. Por esse motivo inclusive que órgãos públicos (ou mesmo “a cidade”) não devem ser tratados como agentes privados e ativos de negociatas, pois ele não está ali representando o direito de melhorias de um grupo privado específico, mas sim a garantia do interesse público.

Como justificativa, utiliza-se do discurso que os ganhos da “parceria” são todos compartilhados com a sociedade. Por exemplo, o Centro Presente apresenta ótimos índices quanto à diminuição de índices de roubo e violência na região. Mas veja, as melhorias são apenas nessa localidade, uma área aonde pessoas apenas vão para ou trabalhar ou consumir (já que são limitadas as possibilidades de morar na região de atuação do Centro Presente). Nos locais onde as pessoas moram de fato não há essa garantia, apenas na qualidade de trabalhadoras ou de consumidoras elas teriam o direito a segurança.

Essa ação subordinada em nada soluciona de verdade problemas de segurança, apenas cria um cinturão de proteção para uma área específica para que os problemas ocorram fora daquela área. Mas dentro dessa região estão justamente aqueles em que o público subordina suas ações, aqueles que financiam a empreitada. Em resumo, não está sendo contratado um serviço paraestatal para segurança privada, está sendo contratado o próprio Estado como segurança privada.

O problema é que há outra grande parte da sociedade sem as melhorias dos índices que se observa nesses locais, com aumento dos índices de crimes sem investigação, política de confronto e excursões em favelas com baixíssimos resultados reais em comparação aos problemas que geram (fechamento de escolas e postos de saúde, balas perdidas etc), além de perda da população jovem que cada vez mais escolhem ir para o crime organizado do que outra alternativa, já que o

Estado não faz nada por eles. Perdemos jovens e salvamos empresas, essa é a escolha feita quando estamos subordinando a política pública de segurança aos interesses privados. E as falácias contadas apenas aumentam a falsa sensação de segurança, que acarretará numa crescente cada vez maior da desigualdade.

Para concluir, após todas as reflexões feitas por esse trabalho, nota-se que não há solução melhor do que aumentar o poder e a voz popular. Oras, o Público é, em si, o povo como conjunto e seus interesses. Logo, esse conjunto tem o poder de definir quais serão as regras para aplicação dos seus recursos, da escolha das melhores práticas e no monitoramento das políticas, não se confundindo com “interesse da maioria em detrimento de minorias”, pelo contrário. Em uma democracia plena respeitam-se também os interesses de grupos minoritários.

O melhor caminho nessa situação de atual subordinação do Público ao Privado é a criação sempre ativa de debates da sociedade, procurando consensos e maior participação popular efetiva, organizada e permanente. Isto é, não se delega uma democracia (apenas a sua representação), mas é necessário que independente dos representantes a população esteja sempre em monitoramento para que os interesses públicos sejam realmente públicos e universalizados, e não apenas que interesses de grupos específicos sejam atendidos. Dentro da sociedade também há empresários, empreendedores, investidores, mas todos esses são parte de um todo, e devemos construir uma sociedade justa, de direitos iguais e universalizados que busque o desenvolvimento econômico e social não apenas desses grupos específico, mas de todos.

Uma forma de praticar essa democracia que represente interesses diversos é a criação de coletivos de vozes, pois há maiores chances de serem ouvidos em conjunto do que individualmente. Isso não é algo apenas para uma sociedade utópica, podemos fazer isso a partir de agora. A população deve se fazer ser ouvida, e a melhor maneira de se chegar nesse fim é criando uma Sociedade Civil ativa, organizada e permanente. Apenas dessa maneira o interesse público será realmente público, de todos e para todos.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, Luis Otávio Milagres de; RICARDO, Carolina. **Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública**. São Paulo, 2017.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. **Temas Sociales**, Santiago (Chile), 1 mar. 2009.
- CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, 2013.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Convênio nº 2/02/15, 26 de outubro de 2015**. Rio de Janeiro, 16 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Convênio nº 001/2016, 23 de junho de 2016**. Rio de Janeiro, 28 jun. 2016.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- NOVAES, Patrícia Ramos; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Rio de Janeiro: Impactos territoriais e o ajuste espacial na cidade olímpica. **Revista Eletrônica e-Metropolis**, Rio de Janeiro, n. 25, pp 12-25, jun 2016. Disponível em [http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/188/original/emetropolis\\_n25\\_art1.pdf?1469072992](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/188/original/emetropolis_n25_art1.pdf?1469072992). Acessado em 18 mar. 2019.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. **O Social em Questão**, N.º 29, primeiro semestre de 2013.
- RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009**. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro, 24 nov. 2009.
- ROCHA, Lia de Mattos. Democracia e militarização no Rio de Janeiro: “pacificação”, intervenção e seus efeitos no espaço público. In: LEITE, Márcia Pereira et al(Org.). **Militarização no Rio de Janeiro: da “pacificação” à intervenção**. Rio de Janeiro: Mórula, 2018. p. 223-239.
- ROCHA, Lia de Mattos; CARVALHO, Monique Batista de. Da “cidade integrada” à “favela como oportunidade”: empreendedorismo, política e “pacificação” no Rio de Janeiro. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 905-924, dez. 2018.
- SÁNCHEZ, Fernanda; GUTERMAN, Bruna; LAIBER, Paula. Disputas simbólicas na Cidade Maravilhosa: atores, instrumentos e gramáticas territoriais. In: XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: [s. n.], 2015.
- SANTOS, Thiago Sardinha. O Capital Financeiro na Produção do Espaço Urbano e a Questão da Segurança Pública. **Revista Continentes**, [S.l.], n. 10, p. 146-167, jul. 2017
- VAINER, C. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011. p. 1-15.

VAINER, Carlos B. (2000), "**Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**", in Otília Arantes; Carlos Vainer & Ermínia Maricato, *A cidade do pensamento único*, Petrópolis, Vozes.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. **PORTO MARAVILHA: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. Os infames termos aditivos e o mico do Porto Maravilha. **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, p. 0-0, 28 mar. 2017.

Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/falacia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-onus-para-o-poder-publico/>. Acesso em: 25 abr. 2019.



## ANEXO A – Quadro original de Neil Brenner (2009) “Momentos destructivos y creativos de la urbanización neoliberal”

Mecanismos de urbanización neoliberal	Momento de ‘destrucción’	Momento de ‘creación’
<i>Recalibración de las relaciones intergubernamentales.</i>	Desmantelamiento de los anteriores sistemas de apoyo de los gobiernos centrales a las actividades municipales.	Devolución de tareas y responsabilidades a los municipios Creación de nuevas estructuras de incentivos para recompensar al empleado local y catalizar el ‘crecimiento endógeno’.
<i>Reducción de las finanzas públicas.</i>	Imposición de medidas de austeridad fiscal sobre los gobiernos municipales.	Creación de nuevos distritos de recolección de ingresos y creciente dependencia de fuentes locales de ingresos, pagos de los usuarios y otros instrumentos de finanzas privadas.
<i>Reestructuración del Estado de Bienestar.</i>	Reducción de los intermediarios locales en la provisión de servicios de bienestar social nacionales; ofensiva contra los aparatos estatales locales administradores de bienestar social.	Expansión de sectores con base en la comunidad y privatización de la provisión de servicios sociales. Imposición de requerimientos obligatorios de trabajo a los beneficiarios de las políticas de bienestar; nuevas formas (locales) de sistema de prestaciones sociales condicionadas.
<i>Reconfiguración de la infraestructura institucional de los Estados locales.</i>	Desmantelamiento de las formas burocratizadas y jerárquicas de la administración pública local. Ofensiva contra las intermediaciones tradicionales de la rendición de cuentas democrática local.	Avance de nuevas formas de trabajo en red de los gobiernos locales basadas en asociaciones público-privadas, organizaciones no gubernamentales cuasi-autónomas y la ‘nueva administración pública’. Incorporación de los intereses de las elites empresariales en las políticas locales y el desarrollo local.
<i>Privatización del sector público local y de las infraestructuras colectivas.</i>	Eliminación de monopolios públicos para la provisión de servicios públicos municipales (empresas de servicios públicos, sanidad, seguridad pública, transporte público, etc.).	Privatización y subcontratación de servicios municipales. Creación de nuevos mercados y redes interurbanas para la provisión de servicios y mantenimiento de infraestructura.
<i>Reestructuración de los mercados de viviendas urbanas.</i>	Aniquilamiento de la vivienda social y otras formas de alojamiento de bajo precio. Eliminación de los controles sobre alquileres y subsidios a la construcción de proyectos habitacionales.	Creación de nuevas oportunidades para la inversión especulativa en el mercado habitacional del centro de la ciudad. Soluciones de ‘emergencia’ transitorias para los sin techo. Introducción de alquileres determinados por el mercado y la capacidad de los arrendatarios, en nichos de bajos alquileres de los mercados habitacionales urbanos.
<i>Reprocesamiento de las regulaciones del mercado laboral.</i>	Desmantelamiento de los programas tradicionales y financiados públicamente dirigidos a la educación, capacitación y aprendizaje de jóvenes trabajadores desplazados y desempleados.	Creación de nuevos ambientes regulatorios orientados a impulsar y apoyar modalidades de trabajo precario. Implementación de programas de capacitación laboral orientados al reclutamiento de trabajadores en empleos de bajas remuneraciones. Expansión de las economías informales.
<i>Reestructuración de las estrategias de desarrollo territorial.</i>	Desmantelamiento de los modelos nacionales autocéntricos de crecimiento capitalista. Reducción paulatina de las políticas tradicionales de compensación regional. Creciente exposición de las economías locales y regionales a las fuerzas competitivas globales. Fragmentación de los espacios económicos nacionales en sistemas regionales discretos.	Creación de zonas de libre comercio, zonas empresariales y otros espacios ‘desregularizados’ en las principales regiones urbanas. Creación de nuevas áreas de desarrollo, tecnopolos y otros ‘nuevos espacios industriales’ a escalas subnacionales. Movilización de nuevas estrategias ‘glocales’ para recanalizar las capacidades económicas e inversiones en infraestructura, hacia aglomeraciones ‘conectadas globalmente’.
<i>Transformaciones del ambiente construido y de las formas urbanas.</i>	Eliminación de los espacios públicos urbanos y/o intensificación de la vigilancia sobre ellos. Destrucción de los barrios de clase obrera para abrir paso a una reurbanización especulativa. Repliegue de iniciativas de planificación orientadas a la comunidad.	Creación de espacios privatizados para el consumo de elites/corporativo. Construcción de megaproyectos destinados a atraer inversiones corporativas y reconfigurar los patrones locales de uso del suelo. Creación de comunidades enrejadas, enclaves urbanos y otros espacios de reproducción social “purificados”. Corrimiento de las fronteras de gentrificación y la intensificación de la polarización socioespacial. Adopción del principio “el mayor y mejor uso” como la base de importantes decisiones de planificación de uso del suelo.
<i>Transferencia interlocal de políticas.</i>	Gradual desaparición de los enfoques sensibles al contexto en la elaboración de políticas públicas locales. Marginalización de las soluciones de origen local a las fallas del mercado y del gobierno en el nivel local.	Tendencia de los planificadores a enfocar la reforma ‘modernizadora’ de manera general y prototípica, en su búsqueda de soluciones rápidas a problemas sociales locales (por ej., programas prestaciones sociales condicionadas, modelos policiales ‘tolerancia cero’ para el control delictivo). Imposición de modelos de “mejores prácticas” descontextualizados derivados de contextos extrajurisdiccionales.
<i>Re-regulación de la sociedad civil urbana.</i>	Destrucción de la ‘ciudad liberal’ en la cual todos los habitantes son titulares de libertades civiles básicas, servicios sociales y derechos políticos.	Movilización de políticas de seguridad basadas en los modelos de ‘tolerancia cero’ y ‘ventanas rotas’. Introducción de nuevas formas discriminatorias de vigilancia y control social. Introducción de políticas para combatir la ‘exclusión’ a través de la reinserción de individuos en el mercado laboral.
<i>Re-representación de la ciudad.</i>	Discursos performativos sobre desorden urbano, ‘clases peligrosas’ y declinación de la economía.	Discursos ‘empresariales’ y representaciones enfocadas en la revitalización y rejuvenecimiento de las ciudades, y la reinversión en ellas.